Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRIMER GOBIERNO LOCAL PERREDISTA EN EL D.F.

Segunda Ley de Participación Ciudadana en el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN

C I E N C I A P O L Í T I C A

PRESENTA

BEATRIZ RODRÌGUEZ LOA

MATRÍCULA: 209318038

ASESOR (A):

DRA. MARÌA EUGENIA VALDEZ VEGA

LECTOR (A):

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

Iztapalapa, Ciudad de México, Julio, 2013.

Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa

TESINA:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRIMER GOBIERNO LOCAL PERREDISTA EN EL D.F.

Segunda ley de participación ciudadana en el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas

Beatriz Rodríguez Loa

Matricula: 209318038

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.

En el Distrito Federal, en 1995 se generó una primera Ley de Participación Ciudadana que pretendía en primera instancia proveer de un mejor marco normativo y mecanismos de consulta ciudadana que pudieran ser ejercidos por diferentes grupos vecinales, que estarían formados en consejos ciudadanos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana elegidos mediante sufragio directo en cada una de unidades delegacionales. Estos consejos ciudadanos estarían facultados para intervenir en el ámbito de su demarcación territorial, en la gestión, supervisión, evaluación y aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal.

La Ley de Participación Ciudadana de 1995, así como las reformas introducidas en el diseño del gobierno del Distrito Federal, abrieron indudablemente una nueva etapa en la organización política y jurídica de la capital.

Sin embargo, fue la segunda Ley de Participación Ciudadana formulada en México D.F. durante el periodo de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en 1998; que la participación en la Ciudad de México se revitalizó nuevamente y, con esta serie de transformaciones estatutarias sobre el régimen del DF se impulsaba la transición y democratización del gobierno capitalino. La reforma

política marca un importante avance a la democratización de la ciudadanía del Distrito Federal, pues siempre se había elegido al Jefe de Gobierno capitalino mediante designio del presidente de la República.

Por tales motivos, lo que en este trabajo se pretende es hacer la recapitulación del proceso de la institucionalización de la participación ciudadana en base a la segunda Ley de Participación Ciudadana en el ámbito local del Distrito Federal en 1998, partiendo de los siguientes problemas de investigación: ¿Qué base tenía el gobierno del DF para generar una segunda Ley de Participación Ciudadana en 1998? ¿Qué pretendía generar la nueva Ley de Participación Ciudadana? ¿La reforma de 1998 generó las condiciones para el despliegue y consolidación de la participación ciudadana? ¿Qué mecanismos se implementaron para fomentar una mayor participación ciudadana en el D.F.?; y ¿Qué resultados se obtuvieron de la institucionalización de la participación ciudadana en el Distrito Federal?

Para el mejor estudio de los problemas establecidos, este trabajo se estructura en capítulos. En el primero se parte de la base teórica, donde se expondrán algunas categorías de análisis; en el segundo capítulo se realiza un análisis histórico sobre la participación ciudadana en la ciudad capital, que a su vez establecerá las bases para entender el proceso de participación que se generó entre los ciudadanos capitalinos; en el tercer capítulo la intención es

realizar un análisis sobre la primera Ley de Participación Ciudadana y los mecanismos establecidos, además de la apertura democrática que se establecería a través de la institucionalización participativa local.

En el cuarto capítulo se analizaran las cuestiones establecidas en la segunda Ley de Participación Ciudadana, instaurada en el periodo de transición política, así como la establecimiento de las instituciones locales; asimismo, la intención es analizar los avances en la democratización capitalina y en la participación por parte de los ciudadanos en los asuntos políticos de su entidad.

Entonces, como lo mencioné antes, los objetivos centrales de esta investigación girarán en torno al desarrollo de la democracia, la participación y la representación ciudadana en el Distrito Federal, por lo que la hipótesis que guía este trabajo es la siguiente:

Las reformas a la Ley de Participación Ciudadana en 1998 en el Distrito Federal propiciaron un avance en el proceso de institucionalización de la participación ciudadana y la democracia, misma que a su vez generó avances en materia de participación y asimismo otorgó mayor legitimidad al gobierno capitalino; pero las formas y los mecanismos instaurados no fueron suficientes para generar un despliegue de participación y democracia en la capital por lo que se propicia una participación acotada que permanece vigente.

CAPITULO I: El concepto de ciudadano

En principio es preciso señalar que lo que se entiende por ciudadanía y por ciudadano ha variado a través de la historia y entre las distintas formaciones sociales, puesto que se trata de un concepto que se encuentra relacionado con las distintas formas de organización humana, por lo que conforme pasa el tiempo se van transformando.

El concepto de ciudadano tiene su origen desde tiempos muy remotos, proveniente del vocablo latino "*civitas*" que significa ciudad, anteriormente la ciudad era la unidad política más importante, por lo que a las personas que habitaban en ella se les denominó "*civis*"[1] equivalente a ciudadano.

La definición etimológica anterior del término ciudadano, se encuentra muy encarecida, pues en la antigüedad no todas las personas que habitaban en la ciudad eran ciudadanos necesariamente; esclavos y extranjeros aunque vivieran en la ciudad no contaban con el derecho de ser ciudadanos.

Por otro lado la definición griega de la palabra ciudadano ilustra bien sobre su significado.

> "Las ciudades-Estado de la antigua Grecia eran llamadas *polis*. Las polis se entendían como el ámbito de convivencia social por excelencia, más que como mero espacio físico con edificios, calles y plazas. Los *polites* eran sus habitantes plenos

[1] Etimología de la lengua española en línea en: http://etimologia.wordpress.com/category/latin/page/4/

de derechos, y la *politika* era la actividad pública de los ciudadanos, que se valoraba más que sus actividades privadas."[2]

Entonces se entiende que el ciudadano según la definición griega anterior es la persona que habita en la ciudad, tiene derechos políticos y participa en la actividad pública.

Partiendo de una definición más teórica se establece que el ciudadano según Aristóteles "es quien tiene derecho de participar en poder deliberativo o judicial de la ciudad."[3] Para tener la facultad de ser ciudadano se tenía además de vivir en la ciudad gozar del privilegio de ejercer algún poder dentro del órgano gubernamental, en este sentido el ciudadano también tiene la función de hacer guardar su comunidad porque también es miembro de ella. Siguiendo la misma lógica de Aristóteles el individuo debe de estar dotado de ciertas virtudes que lo hacen "hombre de bien" y puede ser o no ser ciudadano esto significa que sabe mandar y ser mandado es "la virtud del ciudadano en poder hacer bien ambas cosas;"[4] lo anterior supone que sólo los individuos que posean esa virtud podrán ser ciudadanos, suponiendo que la clase trabajadora no podrá participar en el gobierno. La situación de excluir a los individuos por su condición social de la ciudadanía se mantiene por un largo periodo.

---

[2] Emmerich, G. E. Democracia, ciudadanía y transparencia. En *Democracia y transparencia*. México: IEDF, colección sinergia. México. 2005. Pág. 18

[3] Aristóteles. *Ética nicomaquea &política*. vigesimosegunda edición. México: Porrúa, 2010. Pág. 263

[4] Ibíd. pág. 266

El concepto de ciudadano ha ido evolucionando gradualmente a lo largo de doscientos años; el debate gradual sobre el tema según Frank Bealey en el diccionario de ciencia política se le atribuye a Rousseau quien en el contrato social presentó la idea de "ciudadano como individuo autónomo capaz de otorgar o negar consentimientos a los gobernantes." [5]

El ciudadano al paso del tiempo ha ido construyendo su propia historia en la que cada vez se hace acreedor de más derechos y obligaciones que lo distinguen de las personas de otras épocas históricas, adquiriendo sentido dentro de la vida política y la oportunidad de elegir su forma de gobierno y sus representantes. En otra concepción del término, el ciudadano se considera como "la persona que es sujeto de derechos políticos de un estado y normalmente habitante de él." [6]

Sin embargo, este concepto de ciudadanía limita la idea a poseer un determinado estatus como ser titular de algunos derechos políticos que determinan el ser residente de algún lugar o estado, sin referirse a lo que realmente hace énfasis la ciencia política al referirse a los ciudadanos en la cuestión de participar en las acciones públicas, es decir, hacer práctica de la ciudadanía como debe ser. Lister logra rescatar en su definición la sustancia del término en circunstancias más apegadas a la práctica: "Ser un ciudadano o

---

[5] Bealey, Frank. *Diccionario de ciencia política.* Madrid, España: Istmo, 2003. Pág. 65
[6] Celorio, Gema y A. López. *diccionario de educación para el desarrollo.* Bilbao: Hegoa, 2007.Pág.37

ciudadana en el sentido legal y sociológico implica poder disfrutar de los derechos de ciudadanía necesarios para la agencia y la participación social y política. Actuar como ciudadano o ciudadana significa satisfacer el potencial de ese estatus."[7]

Sin embargo, sobre este concepto Marshall hace alusión a tres tipos de ciudadano: civil, político y social.

La ciudadanía civil: "todos los ciudadanos son iguales ante la ley, tienen que estar protegidos por los tribunales de justicia; implicaba la prohibición de las detenciones arbitrarias, la libre expresión de opiniones y el derecho a la propiedad privada."[8]

El ciudadano pudo gozar de igualdad social y política hasta el siglo XX a pesar de tener derechos que se le atribuían por el hecho de ser miembro de la sociedad y ser participante de la vida política.

La ciudadanía política: "reflejada en las instituciones representativas, aunque el sufragio universal y el derecho de ser candidatos en todas las elecciones no se aprobaron hasta el siglo XX."[9]

Según Marshall, para esta etapa de la evolución del ciudadano y la ciudadanía ya estaba en marcha el tercer punto que es el de ciudadanía social:

---

[7] Lister, R. (1997): Citizenship: feminist perspective. Basingstoke, Macmillan. Pág. 41
[8] Bealey, Frank. *Diccionario de ciencia política*. Madrid, España: Istmo, 2003. Pág.65. Disponible en: http://books.google.com.mx
[9] Ibid. Pág. 65

"que garantizaba unas condiciones sociales y económicas que permitían una existencia digna y proporcionaban la educación básica para que las personas se desenvolvieran en su vida cotidiana."[10]

Partiendo de las concepciones de Marshall sobre el ciudadano en conjunto, es decir, la ciudadanía, existen diferentes tradiciones que han dado origen a la concepción actual de ciudadanía en el pensamiento occidental: la liberal, la comunitaria y la republicana.

1.1 Tradiciones sobre el concepto de ciudadanía

La primera de las tradiciones es la que expresa la teoría liberal que entiende que "la ciudadanía es un estatus, que otorga el derecho a los ciudadanos y ciudadanas a disfrutar de un conjunto de derechos garantizados por el Estado."[11]

Los derechos que se le otorgan a la ciudadanía por estatus son los de carácter civil y político: derecho a votar, a la propiedad privada, a la libertad de expresión, etc.[12] Es decir, los derechos que los ciudadanos tienen por el hecho de ser ciudadanos, mismos que son otorgados y garantizados por el Estado.

---

[10] Idem.
[11] Marshall, T.H.(1950) Citizenship and Social Class and Other Essays. Cambridge, Cambridge University Press. traducción al castellano como Ciudadanía y clase social. Alianza, Madrid, 1998.
[12] Celorio, Gema y Alicia López. *Op. cit.* Pág. 37.

La siguiente tradición es la comunitaria que insiste en que:

> La ciudadanía se define por el hecho de sentirse miembro de una comunidad, de un grupo, y compartir una serie de virtudes cívicas, como el respeto por los otros y el reconocimiento de la importancia del servicio público. Desde la perspectiva comunitaria, los derechos de los grupos pueden tener significados legales y políticos.[13]

La tradición comunitaria se contrapone a la concepción liberal, pues se diferencia en que para la concepción liberal el ciudadano sólo es ciudadano y disfruta de derechos por el estatus otorgado solo por pertenecer al Estado; mientras que el tradición comunitaria los derechos son parte del ciudadano y establecen armonía entre individuos sin necesidad de mantener al Estado como órgano comisionado capaz de establecer derechos políticos.

Y, por último, para la tradición republicana, "·el ciudadano puede ser entendido como el que comparte una identidad cívica común, modelada mediante una cultura pública común que se alcanza, a través de la participación en la vida pública."[14]

Partiendo de esta idea los ciudadanos, en general la ciudadanía, como identidad cívica, ayuda a unir y reconocer a individuos pertenecientes a la sociedad en calidad de ciudadanos por encima de las identidades particulares como lo son etnias, religiones, etc.

---

[13] Ídem.
[14] Ibídem.

En realidad, el concepto de ciudadanía no debe limitarse a ninguna de las perspectivas anteriores pues según Jacqueline Peschard el ciudadano es el principal actor de la esfera pública.

> El ciudadano es el protagonista de la esfera pública ya claramente [...] no es un súbdito del Estado que solamente está llamado a obedecer los dictados del poder o a someterse bajo el imperativo de la fuerza, sino que participa directa o indirectamente en el diseño de dichos dictados y, desde luego, en la fundamentación misma del poder del Estado, al ser el titular de la soberanía.[15]

El concepto, las atribuciones y las prácticas que denominan y construyen lo que se determina como ciudadano, se van estableciendo acorde a los condicionamientos políticos, económicos y sociales de un período histórico.

1.2 Surgimiento del ciudadano

El ciudadano no tiene exactamente una fecha en específico de su aparición en la historia, pero lo más cercano al surgimiento de éste se remonta a la antigüedad occidental siglo IV a.C. en Grecia, Roma y Europa.

La antigua Grecia estaba organizada en Ciudades-Estado a las que se referían como "polis", asumían una economía primaria basada en la agricultura; en un modo de gobierno aristocrático, las mujeres, los esclavos y extranjeros, obviamente eran carentes de derechos en la ciudad.

---

[15] Peschard, Jacqueline. *La cultura política democrática.* MÉXICO: IFE, 2001. Pág. 12.

> La ciudad perfecta no hará ciudadanos a los obreros, y suponiendo que los haga, la virtud propia del ciudadano no podrá predicarse de todos, ni solo del hombre libre en cuanto tal, sino solo de aquellos que están exentos de trabajos necesarios a la vida.[16]

Sólo una pequeña proporción de la población contaba con los derechos de participar en la vida pública, pues según Aristóteles no todos los miembros de la ciudad poseen la virtud de ser ciudadanos. "Pues bien, el ciudadano en sentido absoluto por ningún otro rasgo puede definirse mejor que por su participación en la judicatura y en el poder."[17]

Para tener la posibilidad de participar en la vida pública como lo menciona Aristóteles, tenían que poseer algunos atributos que los distinguiera de los demás habitantes de la ciudad; debían contar con racionalidad, ser justos, ser mayores de edad; los ciudadanos tendrían que ser hombres libres, tener educación en el arte militar con la finalidad de salvaguardar la comunidad y lo más importante poseer la virtud de mandar y ser mandado.

> En efecto, el buen gobernante es hombre bueno y prudente, y que el político debe ser prudente [...] es la misma virtud del buen gobernante y la del hombre bueno, y si por otra parte el gobernado es también ciudadano, resulta que no es la misma en términos absolutos la virtud del ciudadano y la del hombre, pero si la de cierto ciudadano. No es pues la misma virtud del gobernante que la del ciudadano ordinario; [...] sin embargo, se elogia a quien sabe mandar y ser mandado, y la virtud del ciudadano consiste en saber hacer bien ambas cosas.[18]

---

[16] Aristóteles. *Ética nicomaquea &política.* 22ª. Edición. México: Porrúa, 2010. Pág. 268
[17] ibíd. Pág.262
[18] Ibíd. Pág.266

Los ciudadanos desde el momento de participar en el poder gubernamental tenían importantes derechos pero sobre todo, tenían grandes obligaciones respecto a la ciudad, que no cualquier hombre podía cumplir.

El desarrollo de la ciudadanía en Roma tiene semejanzas con la ciudadanía de los griegos, sin embargo los romanos logran desarrollar instituciones un poco más complejas, además de hacer aportaciones a la ciudadanía

> Poseer la ciudadanía plena implicaba tener los más amplios derechos entre los que se destacaba poder ocuparse de la *res publica*, de la cosa pública. Sólo los ciudadanos plenos podían desempeñar cargos públicos, políticos o religiosos.[19]

Como institución Roma acuño la *res publica,* que fue el equivalente más cercano a la *polis* griega como forma de convivencia, organización humana y pertenencia del pueblo, la *res publica* tenia estructura política y jurídica que vio al hombre como ser sociable y político predispuesto naturalmente a organizar la convivencia.

> Roma completó esa elaboración encuadrándola en un marco jurídico, y proporcionó la explicación jurídica de la política y del Estado. Con Roma, la política y el Estado encuentran su sitio en el derecho público, en tanto el hombre halla el suyo en el derecho privado.[20]

---

[19] Parisse, Agustín Oracio. *La ciudadanía como construcción histórico-social y sus transformaciones en la Argentina contemporánea:* en **Nómadas, revista crítica de las ciencias sociales y jurídicas**. 2010.
[20] Bidart Campos, Germán. *Manual de Historia Política*. Buenos Aires: Ediar, 1997. Pág.39

El derecho es una de las instituciones que se instauraron en Roma a favor del ciudadano a diferencia de la polis griega, poniendo como prioridad la vida privada de los ciudadanos. Los ciudadanos de igual manera eran sólo quienes tenían la facultad de serlo: los hombres libres con la mayoría de edad, hijos de matrimonios legales, los esclavos liberados y sus hijos. Con el tiempo se hizo costumbre considerar ciudadanos romanos a los habitantes de provincias (países) completos que habían mantenido lazos de amistad y comercio con Roma por largo tiempo. Generalmente esto era una especie de premio o reconocimiento de una realidad político social. Sin embargo, era una manera de alcanzar fines políticos. Finalmente, se otorgó ciudadanía a todos los habitantes libres del Imperio. Porque Roma quería lograr un imperio fuerte y consideraba que con mayor cantidad de ciudadanos podría lograr la expansión.

> Una sociedad abierta, de ciudadanos, es por definición mucho más potente, históricamente, que una sociedad cerrada de base etno-histórica. Empezando por la posibilidades en cuanto a aumento de la población, mucho mayor que el vegetativo, necesariamente habrá mayores posibilidades militares, económicas, de expansión, de ampliación del Estado.[21]

La ciudadanía romana pudo unificarse, logrando igualdad entre ciudadanos sin importar su condición social, creencias o etnias; todos con los

[21] Pereira Menanut, Gerardo. *Ciudadanía romana clásica vs ciudadanía europea*. HAOL. Núm. 5: 2005. pp. 143-150. Disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1993825.pdf

mismos derechos y obligaciones, pero al tiempo empezó a decaer el imperio romano y los inicios de la ciudadanía decaen, y hasta el surgimiento del capitalismo y la Revolución Francesa, la ciudadanía como categoría política pierde fuerza. Sin embargo se puede señalar que bajo la forma de organización económica y social feudal, y la forma de gobierno monárquica, que se extendieron en este período en occidente, va a desaparecer la idea de ciudadanía y de ciudadano, y va a ser reemplazada por otras ideas ordenadoras de la comunidad como son las relaciones entre señor y vasallo.

> Con la desaparición de la democracia antigua, estos términos y concepciones perdieron su sentido original. Las personas pasaron a ser súbditos (del latín subditus, el que está sometido o sujetado) o vasallos (del latín medieval vassallus, servidor). La cosa pública desapareció, para pasar a ser patrimonio de príncipes y monarcas que administraban sus reinos como si fueran sus propiedades personales. El ideal antiguo de igualdad se perdió, para establecerse una jerarquía social en que la política se convirtió en asunto exclusivo de la nobleza.[22]

En cuestión de desarrollo de ciudadanía Roma aportó los derechos de los ciudadanos haciéndolos partícipes de las cuestiones públicas de manera más flexible en comparación con Grecia, pero como menciona el autor, con la llegada del feudalismo la construcción de la ciudadanía se vio seriamente afectada, con el vasallaje y las nuevas jerarquías sociales que provocaron la desaparición del ciudadano romano.

---

[22] Emmerich, Gustavo Ernesto. "Democracia, ciudadanía y transparencia". En *Democracia y transparencia.* México: IEDF, colección sinergia, 2005. Pág.19

Un poco más adelante en Europa específicamente en Inglaterra en contra de las jerarquías sociales establecidas por el absolutismo, comenzó la revolución burguesa a favor de lo que sería la ciudadanía, y los derechos que los ciudadanos tendrían que poseer.

> Contra el absolutismo y la jerarquía social, las revoluciones burguesas dieron nuevo impulso al concepto de ciudadanía y sus correlatos: la igualdad y la libertad. En Inglaterra, el arreglo constitucional de 1688 afirmó el derecho a la vida, la libertad, la propiedad e incluso el derecho a la rebelión contra el mal gobierno, en un marco de monarquía constitucional y limitada.[23]

El resultado de la revolución burguesa, fue la reaparición del concepto de ciudadano, la formación de Estados nacionales europeos y la revolución industrial, creando un contexto de profundas transformaciones que se suceden en Europa con el desarrollo del capitalismo, y las transformaciones sociales y políticas que conlleva, se van estructurando las modernas naciones europeas, que sostienen la fe en el progreso, la ciencia y la razón. Estos Estados buscan homogeneizar y preparar un modelo de ciudadano, entre otras condiciones necesarias para alcanzar el progreso, por lo cual ponen un especial énfasis en la educación de la población.

> El Estado se hace cargo de la educación apartando a la Iglesia y surgen los programas de enseñanza basados en la unificación del idioma, el conocimiento de la geografía nacional y de la historia heroica del país. Se desarrolla en este contexto, vinculado a la disputa de la clase burguesa con la aristocracia, un modelo de

[23] Ibídem.

ciudadano liberal, que reivindica la igualdad jurídica y los derechos individuales en el marco de cada nación en desarrollo.[24]

Pero la condición de ciudadano se restringía solo a las personas que pudieran poseer ciertas cualidades, como residir en territorio permitido, ya que los que no estaban dentro de éste no contaban con la facultad de ser ciudadanos y por lo tanto eran excluidos de los derechos y los deberes que otorgan la condición del ciudadano; en cada Estado existen normas que regulan la manera por la cual un individuo adquiere la condición de ciudadano, lo cual se explicara más adelante, un ejemplo de ello se remonta al siglo XVIII, una de las condiciones para ser ciudadano era contar con la nacionalidad del Estado en el que se pretendía participar.

> La concepción de ciudadanía es la propia del período histórico iniciado con las grandes revoluciones liberales de fines del siglo XVIII, y caracterizado por la primacía del Estado-Nación como colectividad política que agrupa a los individuos. Esta ciudadanía equivale a la nacionalidad.[25]

El modelo de ciudadanía instaurado por Europa, fue un modelo fuerte y estable, que posee derechos, estatus e identidad y capacidad de participación como lo señala Francesc Pedró:

---

[24] Parisse, Agustín Oracio. *La ciudadanía como construcción histórico-social y sus transformaciones en la Argentina contemporánea:* en Nómadas, revista crítica de las ciencias sociales y jurídicas. 2010.
[25] Ocaña, Juan Carlos. *Historia de la unión europea., La ciudadanía europea.*HistoriasigloXX.org. 2004. Recuperado el 1 de XI de 2012 de http://www.historiasiglo20.org/europa/ciudadeuropea.htm.

— Ciudadanía como estatus legal: en este caso se refiere esencialmente a los derechos de ciudadanía, y de forma secundaria a los deberes. Ésta es considerada, con razón, la dimensión pasiva de la ciudadanía.

— Ciudadanía como identidad política: ésta es la dimensión de pertenencia a una comunidad política, típicamente, pero no necesariamente, a un estado-nación o a un estado basado en una comunidad política…

— Ciudadanía como participación: se trata de la dimensión activa por excelencia de la ciudadanía, en tanto que concierne a la implicación activa y la participación directa en la vida de la comunidad.[26]

La figura de ciudadano ya tenía una institución mejor establecida dentro de la sociedad como figura pública identificada principalmente en Europa, los ciudadanos contarían con derechos y obligaciones entre ellas el derecho al sufragio libre de sus gobernantes, como lo establece Bobbio desde la corriente liberal.

La ampliación del sufragio y en el momento de la formación del Estado liberal la participación en el voto solamente era permitida a los propietarios, el sufragio universal en principio no es contrario ni al Estado de derecho ni al Estado mínimo. Más aún, se debe decir que se ha formado tal interdependencia entre uno y otro que, mientras al inicio se pudieron formar Estados liberales que no eran democráticos (si no en la declaración de principios), hoy no serían concebibles Estados liberales que no fuesen democráticos, ni Estados democráticos que no fuesen liberales. En suma, existen buenas razones para creer: a) que hoy el método democrático es necesario para salvaguardar los derechos fundamentales de la persona que son la base del

[26] Pedrò, Francesc, C*it pos*. Parisse, Agustín Oracio. *La ciudadanía como construcción histórico-social y sus transformaciones en la Argentina contemporánea:* en Nómadas, revista crítica de las ciencias sociales y jurídicas. 2010.

Estado liberal; b) que la salvaguardia de estos derechos es necesaria para el funcionamiento correcto del método democrático.[27]

Con la evolución de la ciudadanía en Europa, las cosas para los individuos se tornan de manera diferente, pues se establece la pauta para la democracia y la libertad del individuo como ciudadano, y la aparición del nuevo régimen democrático propicia también un cambio en la historia de la política. Esto se debe, según Bobbio a que la democracia actúa como el corrector y eficaz ejercicio de un poder político, del poder influir en la toma de decisiones colectivas, solo si se realiza libremente, es decir, sólo si el individuo que va a las urnas para sufragar su voto goza de plena libertad, así como la establece el Estado liberal, necesariamente para que la participación sea real.

Para la instauración de una ciudadanía libre y con goce de derechos, la revolución francesa formó parte de su construcción.

La Revolución francesa, con su lema "libertad, igualdad, fraternidad", redescubrió la república y el ideal de ciudadanía de los antiguos, tanto como las virtudes de la transparencia y la rendición de cuentas. En efecto, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 establece los derechos ciudadanos fundamentales.[28]

---

[27] Bobbio, N. *Liberalismo y democracia*. México: FCE. 1996. Pág. 8
[28] Emmerich, Gustavo Ernesto. *Op. cit.* Pág.20

Los derechos fundamentales de los ciudadanos se resumen a que los ciudadanos nacen libres y con igualdad, los derechos naturales del hombre que son: libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

1.3 Relación entre ciudadanía, pueblo y nación

La primera relación según Sartori se establece entre los ciudadanos y la democracia, misma que se entiende como "el poder o el gobierno del pueblo"29 mientras que pueblo se integra por los ciudadanos.

> La noción de pueblo expresada en términos de normas contables, es decir, traducida en el principio de mayoría, o en el de la mayoría ilimitada. La mayoría absoluta significa, que solo cuenta la mayoría, el mayor número de una población dada representa a todos y posee un derecho ilimitado para decidir por todos.[30]

En términos de Sartori, el pueblo presenta una unidad constituida desde antes del siglo V a. C desde el nacimiento del *demos* griego, la palabra proviene del *plethos* entendido como la totalidad de ciudadanos, el segundo término asociado al pueblo es *hoi polloi* entendido como muchos y *pleiones* entendida como los más asociada a las mayorías, pero en realidad el pueblo quiere decir "voluntad orgánica o indivisible"[31] partiendo de la definición etimológica de lo que es la democracia mencionado anteriormente el poder del pueblo, entonces la voluntad indivisible es de la voluntad de la ciudadanía.

---

[29] Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. México: Alianza, 1989. Pág.41
[30] ibíd. Pág. 45
[31] Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia*? México: Nueva imagen, 2000. Pág. 14.

El pueblo es interpretado por el autor por seis acepciones:

El pueblo, como literalmente todos

El pueblo como pluralidad aproximada, un mayor número: los más

El pueblo como clase baja

El pueblo como una totalidad orgánica

El pueblo entendido como principio de mayoría absoluta

El pueblo como principio de mayoría moderada.[32]

El pueblo en principio es constituido no por todos, si no sólo por los ciudadanos que integran un territorio determinado, y no puede incluir a todo el mundo, el poder del pueblo se manifiesta tomando en cuenta a la mayor parte de los ciudadanos, sin hacer exclusión de clases, además el pueblo se constituye como totalidad territorial.

El ciudadano es quien participa en la vida pública, un individuo mayor de edad con derechos y obligaciones, regido por normas y que además es miembro de la ciudadanía que reside en el pueblo, entonces la nación según el historiador francés Ernest Renan, es "una gran agregación de hombres, sana de espíritu y cálida de corazón, crea una conciencia moral que se llama nación."[33] Según la definición, la nación no necesita de un territorio para existir, ya que es un sentimiento que mantiene unidos a los hombres gracias a las creencias y a sus tradiciones; pero es un sentido cultural muy ambiguo, la

[32] Ídem.

[33] Renan, Ernest. ¿Qué es una nación? Conferencia dictada en la Sorbona. París: 1882. pág. 12. Disponible en: www.paginasprodigy.com/savarino/renan.pdf.

corriente política maneja otro concepto en el que se establece a la nación como:

> Una construcción discursiva definida por un grupo de élite, a partir de diferentes criterios y propiedades, parece resultar muy fructífero. Esos criterios que sirven para diferenciar, también otorgan a lo diferenciado un valor especial y le asignan así, una identidad.[34]

Entonces podemos decir que la nación precede de una historia remota principalmente romana con la creación del Estado-Nación, que literalmente se entiende por su definición etimológica a partir de los siguientes vocablos: "natío" que es nacer u origen, vinculado al "populus" que significa pueblo o pobladores, entonces se define como el nacimiento del pueblo u origen de los pobladores, atribuyéndose al Estado-Nación.

> Las naciones son comunidades de origen, integradas geográficamente por el asentamiento y la vecindad que comparten culturalmente, además, la lengua, las costumbres y las tradiciones, pero que carecen todavía de una forma de organización estatal [...] desde mediados del siglo XVIII los significados de "nación" y de "pueblo" son constituidos como Estado· [...] Desde una dimensión política, el significado de la «nación» había pasado a ser la señal constitutiva de la identidad política del ciudadano de una comunidad democrática.[35]

Entonces desde ésta perspectiva, la nación y el pueblo comparten una relación estrecha al ser componentes del Estado, es decir que sin pueblo y

---

[34] Anrup, Roland y Vicente Oieni. Tesis doctoral "Ciudadanía y nación en el proceso de emancipación" (1999) en línea: gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/3215/1/anales_2_anrup_oieni.pdf

[35] Habermas, Jürgen. "ciudadanía e identidad nacional: reflexiones sobre el futuro europeo." conferencia impartida el Instituto de Filosofía del CSIC, traducida por Francisco Colom González. En: *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 1998. Pág. 619-643. Disponible en: www.proyectos.cchs.csic.es/.../Ciudadania_e_identidad_nacional

nación no es posible concebir al Estado, ya que la ciudadanía es en medida de la democracia, quien ejerce el poder del pueblo, según Sartori.

> Los sistemas democráticos se apoyan sobre reglas mayoritarias (el mandato es de quien obtiene el mayor número de votos y el mando es ejercido por quien detenta más curules en el parlamento) sobre mecanismos electivos y sobre la transmisión representativa del poder. El pueblo que cuenta, es sobre todo, aquella porción que entra en las específicas mayorías electorales victoriosas, estas cuentan en la acepción parcial del concepto sobre el poder; y que cada vez más, una serie de mecanismos de conversión separan el gobernar de los ciudadanos. [36]

En los sistemas democráticos, la nación se constituye por el pueblo, mientras que este se integra por los ciudadanos que habitan en él, los ciudadanos a su vez tienen una función muy importante, que es ejercer el poder del pueblo y hacer valer la soberanía de la nación mediante su participación y ejercicio del poder mediante el sufragio como característica del régimen democrático.

1.4 El papel del ciudadano en la de democracia

EL papel del ciudadano dentro de la democracia es el de ejercer su soberanía, participar dentro de la esfera pública y ejercer sus derechos y obligaciones que se le otorga como ciudadano, miembro de la sociedad democrática.

El ciudadano como institución y parte de la democracia desde un punto de vista histórico es "el miembro de aquellos grupos dentro de la sociedad

[36] Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Nueva imagen, 2000. Pag. 21 y 22

cuyas exigencias en cuanto a derechos quedaron reconocidas e institucionalizadas en los sistemas políticos jurídicos."[37]

Participar en los asuntos de interés para la sociedad como ciudadano y en especial dentro de la política en una básica participación ciudadana que principalmente consiste en ejercer el derecho al voto por principio, después se han ido instaurando a lo largo del tiempo nuevas leyes y condiciones para asumir la participación de los ciudadanos en la política del sistema democrático.

Dentro de la democracia la participación ciudadana se define como el "conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales, regionales y comunitarios, los cuales complementan y fortalecen a los existentes en el nivel nacional."[38]

La participación de los ciudadanos en la vida política se detona dentro de un ámbito de libertad, que a su vez se rige por normas y leyes que establecen la forma en la que los ciudadanos participaran en el ámbito político.

---

[37] Thede, Nancy. "Los desafíos de la construcción de una cultura democrática en un mundo globalizado". En, Judit Bokser. *Democracia y formación ciudadana*. México: IEDF: colección sinergia, 2002. Pp. 58-59

[38] Alarcón Olguín, Víctor. "Leyes de participación ciudadana en México". En Judit Bokser. *Democracia y Participación ciudadana*. México: IEDF: colección Sinergia, 2002. 103-145.

En la democracia la participación de los ciudadanos es fundamental para la supervivencia del sistema, el participante no sólo es el elector, aunque deba ser el titular del voto activo y directo, debe ser un ciudadano pleno e integral, debe ser un personaje en conjunto de la vida democrática: partícipe de la economía, la cultura y de la sociedad en general ayuda a la ciudadanía a forjar un ambiente de participación que a su vez otorga legitimidad al sistema democrático inmerso en el Estado que constituyen.

Propiciar que el individuo participe en el ámbito público genera que la democracia se consolide, y que el Estado sea más fuerte a través del consenso mediante el voto.

El consenso en la democracia es la aceptación de la mayoría hacia los gobiernos elegidos mediante el sufragio. Como establece Sartori "el consenso sobre la acción política y los gobiernos es que trae a colación el consenso como disenso."[39]

Lo anterior según el autor, se asume que la mejor democracia es la que tiene como base un gobierno mediante discusión, es decir el gobierno que se somete al voto y a la aceptación de la ciudadanía, pues por otro lado la democracia depende también de la estabilidad y de la legitimidad que le

[39] Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. México: Alianza, 1989. Pág. 124

pueblo le otorga, pues la ciudadanía otorga legitimidad mientras las instituciones de la democracia actúen de manera democrática.

La ciudadanía desde este punto de vista también tiene la misma obligación de actuar de manera democrática dentro del sistema, para que éste pueda mantenerse como una democracia; así mismo Sartori sostiene que "la democracia es la entrada del poder popular en el Estado".[40]

Para sostener la democracia, la ciudadanía y la participación son factores fundamentales para preservar el sistema, por lo que el papel fundamental del ciudadano inmerso en un régimen democrático es participar en los asuntos públicos de manera activa y positiva frente a la sociedad en la que se encuentra, principalmente en los asuntos políticos y sociales, en los que el ciudadano tiene voz y voto, al mismo tiempo son derechos y obligaciones que el sistema democrático le confiere; ya que el verdadero ciudadano es quien en pie de igualdad demanda y obtiene libertad además formar y controlar su propio gobierno.

1.5 Como funciona un gobierno democrático frente a los ciudadanos: relación gobernantes-gobernados

Según Sartori, la política gira en torno a la relación existente entre gobernantes y gobernados, pero esto como lo afirma el autor, no aplica al

[40] Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Nueva imagen, 2000. Pag. 207

régimen democrático, puesto que la democracia, es un gobierno del pueblo, o es al menos lo necesario para contar con una democracia, entonces se puede decir que el pueblo gobernante en función de gobierno, es preciso encontrarlo sólo en las elecciones, formando en ellas la opinión y ejerciendo el poder elegir a los representantes. "El proceso democrático está encapsulado en las elecciones y en el hecho de elegir. [...] Entre las elecciones, el poder del pueblo está en gran medida inactivo."[41]

Las elecciones dentro de la democracia, marcan el consenso que a su vez establece la aceptación hacia los representantes elegidos por la mayoría, los resultados de la elección representan el poder del ciudadano, en sí el poder del electorado que sin duda es la garantía que ofrece el sistema político democrático a través del cual es posible hacer valer la opinión pública.

> La opinión de los ciudadanos es la base real de todo gobierno, siendo así las elecciones son un medio para un fin, un gobierno de opinión, es decir un gobierno sensible a, y responsable para con, la opinión pública.[42]

Desde este punto las elecciones como poder electoral y opinión pública representan el consenso general, es decir, la aceptación a los gobernantes, la opinión del pueblo, como gobernados representa a su vez la legitimidad que los gobernantes necesitan para ejercer un papel de buen gobierno, legitimado por los ciudadanos; el pueblo al elegir a los gobernantes

[41] Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. México: Alianza, 1989. Pág. 116
[42] Ibíd. Pág. 117

adquiere a la vez la obligación de obedecer; es decir, el gobernante es elegido para gobernar a los gobernados.

Se supone que mediante el principio de igualdad establecido entre los ciudadanos, todos son iguales no existen superiores ni inferiores, todos son ciudadanos con los mismos derechos y obligaciones, sin ser ninguno más que otro, entonces la pregunta que sobresale en primera instancia es la de ¿Por qué el gobernado debe cumplir con los designios de los gobernantes? La relación debe ir de a cuerdo a las cualidades mencionadas por Aristóteles al inicio de este capítulo, la virtud de mandar y ser mandado, asociándolo a que el gobernante debe saber hacer bien ambas cosas, la siguiente relación es establecida por Norberto Bobbio como "La relación política fundamental, gobernantes-gobernados, soberano y súbditos o Estado-ciudadanos, relación que generalmente es considerada como una relación entre superior e inferior."[43]

Esta relación entre gobernados y gobernantes, establece que ambos, son complementos del Estado, uno de otros; asociando "el padre que tiene hijos menores de edad y que necesitan protección, el amo que presupone esclavos."[44]

---

[43] Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y sociedad*. México: FCE. 4ª reimpresión 1996. Pág. 82
[44] Ibíd. Pág. 83

Los ejemplos de Bobbio son claros al afirmar que la relación existente entre gobierno y gobernantes es reciproca, por lo que los ciudadanos al asumir que son miembros de un sistema democrático, tienen al menos la opción de elegir quien será el gobernante.

Si todos los hombres son iguales ninguna autoridad puede imponerles obediencia, el poder solo puede basarse en el consentimiento de los miembros de la sociedad, pues nadie puede ejercer poder más que con el consentimiento de los ciudadanos, solo mediante las elecciones libres y directas.

Como se menciona anteriormente el pueblo ejerce el derecho al voto mediante el cual elige a los gobernantes, en las elecciones se toma en cuenta la opinión de los ciudadanos, pero no la voluntad de todos los ciudadanos, Sartori menciona que uno de los problemas principales de que los ciudadanos no expresen su voluntad es principalmente que "el pueblo no sabe" a raíz de esto solo se debe tomar como fundamento de la democracia que el pueblo participe, y que lo haga sólo expresando su opinión. "la democracia es gobierno de opinión, un gobierno fundado en la opinión"[45]

En las democracias actuales los medios de comunicación juegan un papel importante en la formación de la opinión de los ciudadanos que se basan en informar al pueblo de lo que no sabe, otro factor de influencia hacia la

[45] Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Nueva imagen, 2000. Pag. 57

opinión del electorado proviene de la clase política, "el demagogo manipulador" que se da a conocer a la ciudadanía mediante el discurso.

Por otro lado, el autor afirma que la democracia representativa es democracia gobernada porque siempre es expresión del poder popular; entonces es la voluntad de la mayor parte de la ciudadanía, el gobierno cuenta con la aceptación, la mayor parte de los ciudadanos se siente representada. Es en las elecciones donde la ciudadanía adquiere la facultad de ser gobernante y de elegir, por eso el autor afirma que cuando se participa en la democracia es gobernada.

Entonces, manteniendo la idea de que el gobierno se elige de manera democrática, el gobierno frente a los gobernados, deberá gobernar de igual forma, mediante las bases establecidas por el sistema de la democracia; basándose en normas y leyes (Estado de derecho), libertad e igualdad para todos los ciudadanos y hacer valer la democracia.

1.6 ¿Qué es la participación?

La participación es un componente que hace posible la democracia no sólo en el ejercicio de las contiendas electorales, sino que se hace de distintas maneras en apoyo a la comunidad que pertenecen, por ello cabe mencionar que existen diferentes tipos de participación, social, política, comunitaria y la que interesa

para este apartado: la participación ciudadana. Para empezar la participación es definida por Alicia Ziccardi como:

> Un componente central de la democracia, puesto que si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir a sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos.[46]

La definición anterior expresa que la participación ayuda a los gobiernos a obtener su posición, desde una perspectiva de un régimen democrático, debe entenderse también que la participación ciudadana según Nuria Cunill "se refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales"[47] sin embargo este concepto es un tanto vago, pues la participación ciudadana no sólo se refiere a los individuos, sino que los individuos, además deben contar con la calidad de ser ciudadanos, como concibe Rafael González Ballar la participación ciudadana es:

> Un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo

[46] Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana*. Instituto de Investigaciones Sociales: UNAM. México: Porrúa, 1998. Pág. 28

[47] Nuria Cunill, Cit. Pos, Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana*. Instituto de Investigaciones Sociales: UNAM. México: Porrúa, 1998. Pág. 29

político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.[48]

Con esta definición se entiende la participación como un proceso facultativo del ciudadano con conciencia crítica y positiva dentro de la actividad pública de la sociedad. Y según el autor, "La participación no es realmente efectiva mientras no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder." [49]

Desde este punto de vista se comprende que para que la participación de los ciudadanos sea democrática, estos deben agruparse en el conjunto de la sociedad, para dirimir problemas específicos y hacer influir voluntades dispersas en una sola acción, pues la participación suele ligarse con propósitos transparentes y públicos en busca de propósitos colectivos de una comunidad con determinados asuntos e intereses, para que la participación de los ciudadanos en la vida social sea apacible, es necesario que todos los ciudadanos cuenten con los mismos derechos y obligaciones, es decir, que todos los participantes de las decisiones públicas cuenten con igualdad de condiciones ante la ley. Mauricio Merino expresa en su libro *La participación ciudadana en la democracia* que:

---

[48]Programa Andino de Derechos Humanos. *Documentos internacionales y andinos sobre Participación y Ciudadanía: ¿Que es la participación ciudadana*? Aportes Andinos (PADH-UASB), n°14. En línea en: http://www.uasbedu.ec/padh/centro.html

[49] Ibídem

> La idea de la participación sirve para explicar el funcionamiento de la democracia contemporánea: la representación. [...] La participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada *sociedad civil* para hacerse presente en la toma de decisiones políticas. Sin participación, sencillamente la democracia no existiría.[50]

Entonces la participación se vuelve representación gracias al voto de los ciudadanos, pues la representación debería ser sujeta a la voluntad popular mediante la participación cotidiana de los ciudadanos y a su vez otorgar legitimidad a los gobernantes estableciendo mediante la participación una estrecha relación entre gobernantes y gobernados en cooperación por un interés común.

En las sociedades democráticas la participación ciudadana en vastas ocasiones va acompañada de la participación política, pues según Merino ambas se necesitan para darle un mejor significado a la democracia. No se participa sólo mediante las elecciones populares sin embargo, es la forma más pura de hacerlo, y a través del sufragio el ciudadano ejerce su mayor derecho a la participación, es decir, sin comicios no es posible una democracia.

Ahora bien "la participación ciudadana se ubica en el centro de la democracia, en relación con las instituciones o principios que la caracterizan.

---

[50] Merino, Mauricio. **Participación ciudadana en la democracia, cuadernos de divulgación de cultura democrática**. *Nº 4*. México: IFE. 1997. Pág. 58.

Las instituciones son: la participación ciudadana y el derecho a votar y ser votado."[51]

El derecho de votar y ser votado es el principio fundamental de la democracia que garantiza en primera instancia la institucionalización de la participación de los ciudadanos a establecer una relación mediante la elección de los representantes políticos con la ciudadana. A través de las elecciones los ciudadanos delegan la soberana capacidad de tomar decisiones públicas en un grupo de personas gobernantes. "La participación es ejercer derechos reconocidos, es luchar en por esos derechos para lograr la transformación de las leyes, las instituciones y las organizaciones del Estado".[52]

La participación ciudadana se refiere al deber y a la obligación de los ciudadanos a ejercer sus derechos como miembros de la sociedad a la que pertenecen, a tomar parte de las decisiones que afectan a su comunidad y a los individuos en calidad de ciudadanos como miembros de la sociedad.

> El conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los cuales complementan y fortalecen a los existentes en el nivel nacional. La participación ciudadana se asume entonces como la condición elemental que da fuerza y sentido al desarrollo, la integración, coordinación y acción de las políticas públicas que vayan a implementar las autoridades de

[51] Umaña, Nidia. *Democracia y participación ciudadana.* Obtenido de Iniciativa Social Para la Democracia: En Línea: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:uhWQVw66quwJ:www.isd.org.sv/publicaciones/documents/6-. Pág. 1
[52] Ibíd. Pág. 6

gobierno y los representantes populares, tanto en la dimensión administrativa como en el campo de la legislación.[53]

Si los ciudadanos participan en la toma de decisiones de su propio entorno, entonces propician un mejor funcionamiento del mismo, atendiendo las cuestiones que les competen, así mismo generan un ambiente de cooperación entre gobernados y gobernantes.

La participación de los ciudadanos en cuestiones públicas y la cooperación estable entre los ciudadanos y los representantes generan las condiciones necesarias para fortalecer la democracia, pero como lo establece Alicia Ziccardi de la participación ciudadana existen diferentes tipos y conviene distinguirlos

- *Participación institucionalizada*: participación reglamentada para que la ciudadanía participe en procesos decisorios del gobierno local.
- *Participación no institucionalizada*: no está reglamentada ya sea formal o informal
- *Participación autónoma*: la ciudadanía participa mediante asociaciones no gubernamentales no dependientes.
- *Participación clientelistica*: se establece mediante relaciones de intercambio de favores o cosas entre gobierno y ciudadanos.
- *Participación incluyente o equitativa*: promueve la participación de toda la ciudadanía en general, sin importar la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o clase social.[54]

---

[53] Alarcón, Víctor. "Leyes de partición ciudadana en México: un acercamiento comparado". En J. Bokser, Democracia y fonación ciudadana. IEDF: colección Sinergia. México. 2002. Pág. 105 y 106

[54] Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana*. Instituto de Investigaciones Sociales: UNAM. México: Porrúa, 1998. Pág. 39.

Los cinco tipos de participación descritos pretenden ilustrar mejor las formas en las que los ciudadanos son incluidos para participar de sus derechos como miembros de la sociedad, en un régimen democrático; entendiendo que la participación ciudadana puede presentarse en cualquier escenario social o político.

La participación ciudadana otorga a los ciudadanos la forma para poder intervenir en cuestiones sociales de manera organizada como comunidad y así los ciudadanos pueden reconocerse como individuos activos en su comunidad. La participación es, entonces, una forma de intervención social que permite a los ciudadanos reconocerse como tales, y que, al compartir una situación determinada, se identifican a partir de sus propios intereses, expectativas y demandas.[55]

Los ciudadanos interesados en participar en la sociedad y en particular en la comunidad que habitan para solucionar sus propias necesidades.

CAPÍTULO II: Antecedentes de la participación ciudadana en la ciudad de México.

La institucionalización de la participación ciudadana en la ciudad de México ha presentado grandes cambios a lo largo de la historia. El inicio de la

[55] Mejorada, María. C. *La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la ley y las elecciones vecinales*. **El cotidiano**. UAM-A. Vol. 16. Núm.99, enero-febrero del 2000. págs. 80-91.

participación ciudadana en el Distrito Federal se presenta en 1928, aunque no logra reconocimiento institucional presenta los inicios de lo que en la actualidad se conoce como participación ciudadana.

La participación ciudadana a través de su construcción y fundamento de sus distintas modalidades institucionales, propició un conjunto de relaciones y prácticas que hasta nuestros días caracterizan una determinada cultura política que explican los alcances y límites de la participación ciudadana en la Ciudad de México.

La participación ciudadana de forma institucional surgió a partir de la necesidad de involucrarse como miembros de la sociedad en el ámbito político, a fin de tomar parte de las decisiones de interés para la comunidad que habitaban, y según Mario Espinoza la historia institucionalizada de la participación ciudadana en la Ciudad de México, puede entenderse de la siguiente manera:

> La historia de la participación ciudadana institucionalizada puede interpretarse como una conspiración sistemática y silenciosa del sistema político contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México, o como el resultado de un dilatado aletargamiento ciudadano que, durante mucho tiempo, pasó por alto la necesidad de involucrase en la toma de decisiones y en el ejercicio de la política aplicada en su ciudad.[56]

[56] Espinoza, Mario. Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico. ***Andamios. Revista de investigación social.*** N° 4. 2004. Pág. 9-50

Los ciudadanos no se involucraban tanto en cuestiones públicas principalmente porque no existían las formas para hacerlo y el régimen político no era adecuado; además los sistemas municipales desaparecieron, por lo que las condiciones para implementar la figura participativa de la ciudadanía como institución política de la democracia, se acotaban con el paso del tiempo.

Los intentos para introducir en la población del Distrito Federal el tema de la participación ciudadana fueron varios, aunque muy restringidos, pues no se podía poner en riesgo la estabilidad del régimen. A raíz de esta problemática el gobierno en turno se preocupó por establecer una ley orgánica que incluyera cuestiones sobre el tema.

La Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF), la primera ley con temas de participación ciudadana en la Ciudad de México, fue formulada en 1928 y promovida por Álvaro Obregón; dicha ley fue considerada como un ataque a la expresión democrática, pues estipulaba principalmente los límites a la participación de la ciudadanía en la esfera política, estableciendo que el Distrito Federal debería estar bajo el mando de la figura presidencial. Es a partir de ello que "la relación del gobierno con la sociedad se desarrolló a través de canales básicamente controlados por las autoridades, que ofrecían a la población pocas

posibilidades de tener acceso a la toma de decisiones".[57] Entonces se establecieron dos vías para la participación de la sociedad en la gestión pública: la primera era la condición de que las organizaciones estuvieran inmersas en el sistema corporativo para poder tener vinculación con el órgano gubernamental (Departamento del Distrito federal) y la segunda fue la creación de un Consejo Consultivo de la Ciudad de México. El aparato corporativo funcionaba como órgano de operación política sobre la base territorial, configurada más que como instancia de participación, "como espacio privilegiado para la gestión de demandas, articuladas mediante un complejo conjunto de prácticas clientelares que constituyeron un sistema de control muy eficaz."[58] Por otro lado los consejos consultivos fueron previstos en la ley como órganos de participación ciudadana dirigidos a fomentar la vinculación entre ciudadanos y autoridades, destinados a colaborar con el Departamento del DF.

> Los CCDF fungían como órganos de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno, tanto al jefe del DDF, como a los respectivos delegados; en realidad sólo representaban figuras de participación simples para enmendar la desaparición del régimen municipal, transformar la participación política en participación social y disminuir los conflictos políticos de la capital.[59]

---

[57] Álvarez Enríquez, Lucia. *Op. cit.* Pág. 56

[58] Ibídem.

[59] Ziccardi, Alicia. 1998. Cit. Pos. Espinoza, Mario. "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico". En **Andamios. Revista de investigación social**. N° 4. 2004. Pág. 9-50

El funcionamiento de los Consejos Consultivos del Distrito Federal (CCDF) fue ineficaz en la mayoría de las funciones que tendrían que cumplir, pues no representaban como debía ser a la ciudadanía, ni atendían las demandas de los ciudadanos, principalmente la de hacer posible la toma de decisiones dentro de la ciudad. Estos órganos eran incapaces de representar las necesidades y el interés de los ciudadanos ante las instancias correspondientes, por lo que durante los años siguientes la participación ciudadana se debilitó y centralizó aún más.

La segunda Ley Orgánica sobre participación ciudadana se emitió en 1941, a cargo del presidente en turno Manuel Ávila Camacho, que por su parte se encargó de limitar aún más la figura utópica de la participación de la ciudadanía en el ámbito público, pues los órganos que se habían establecido anteriormente para fomentar el cumplimiento de las demandas de los ciudadanos desaparecieron para que el ejecutivo federal terminara de ejercer el control absoluto sobre la capital.

> La segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF), emitida el 31 de diciembre de 1941, durante el sexenio del general Ávila Camacho, confirma el control absoluto del Ejecutivo en el gobierno de la ciudad y borra de una sola pincelada y sin mayores explicaciones a los Consejos Consultivos Delegacionales. Aún más, según las disposiciones de esta nueva ley se reducían las

funciones del único órgano de representación ciudadana: el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.[60]

Los habitantes de la ciudad de México recortaron más el espejismo que establecía participar en los asuntos de interés público, pues según Mario Espinoza "la nueva ley sólo serviría de parapeto para justificar el carácter democrático del gobierno capitalino y sus facultades quedarían reducidas a la presentación de informes sobre obras y servicios públicos brindados desde diversas administraciones delegacionales y a la realización de algunos actos exclusivamente protocolarios."[61]

La figura de participación ciudadana a lo largo de este periodo fue sólo una herramienta para el gobierno, pues con la reforma los representantes de los consejos consultivos serían designados por el mismo gobierno, que "dispuso también la reducción de las funciones del Consejo, al anular la facultad para revisar la cuenta pública y circunscribir sus atribuciones al plano de la opinión y la colaboración."[62]

Los espacios creados para la participación ciudadana no cumplieron con el objetivo de representar a la ciudadanía en aspectos de interés común, ni fue posible instaurar una figura de participación entre los habitantes de la ciudad, y fue hasta la década de 1970 cuando la participación ciudadana comenzó a

---

[60] Espinoza, Mario. *Op. cit.* Pág. 9-50.
[61] Ibídem.
[62] Álvarez Enríquez, Lucia. *Op. cit.* Pág. 60.

adoptar el principio de la institucionalidad aunque restringida; se instauraron instancias de representación ciudadana como lo son la junta de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana, en remplazo de los consejos consultivos.

El Consejo Consultivo de la Ciudad de México aparentaría terminar con la estructura gremial, aunque no tendrá modificaciones en su funcionamiento ni en formas de relación e integración y por lo tanto incapaz de cumplir con las demandas sobre los asuntos públicos de los ciudadanos.

> El CCCM así como la nueva estructura vecinal instaurada a partir de la Ley Orgánica del DF de 1970, continuarían siendo, en general, espacios institucionalizados de participación carentes de una verdadera representatividad ciudadana; desprovistos de facultades para tomar decisiones o para incidir en las acciones de gobierno y, por tanto, sólo funcionales como órganos corporativos y clientelares vinculados más con gremios o sectores económico–políticos que con los intereses de los capitalinos.[63]

Aparentemente la participación toma fuerza como instancia política, pero aún así no logra cumplir con las funciones que tendría que atender como figura de representación ciudadana, pues las nuevas formas establecidas para ello sólo se encargaron de aumentar de forma extrema el clientelismo y el corporativismo encargado de operar a favor de la institución gubernamental.

[63] Espinoza, Mario. *Op. cit.* Pág. 9-50.

Más adelante se hizo una reforma a la Ley Orgánica en la que se disponía ampliar los espacios de participación ciudadana, que se definieron como:

> "órganos de colaboración vecinal y ciudadana" y se relacionaban de manera directa y preferente con la función ejecutiva. Los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos fueron las instancias de colaboración en el plano delegacional, y el Consejo Consultivo fue el órgano de colaboración del regente de la Ciudad.[64]

Sin embargo, estos espacios no dieron los resultados que la ciudadanía esperaba, pues como los anteriores tenían funciones restringidas y poca apertura para que la ciudadanía participara de manera directa; los órganos vecinales estaban constituidos por integrantes de asociaciones de residentes integrados en una mesa directiva: presidente, secretario y tres vocales; este órgano sólo fungió como legitimador del gobierno, pues estaba a cargo suyo. Las siguientes instancias estaban facultadas, de igual forma, para funcionar como pantalla de la participación, pues los comités de manzana estaban integrados por miembros de la colonia; los ciudadanos a su vez elegían a los jefes de comité para que participaran como miembros de asociación de residentes.

> En suma, la creación de la nueva estructura vecinal derivada de la LODDF de 1970 (y sus respectivas adiciones, sobre todo la de 1978), no modificó las dinámicas o las formas de participación ciudadana originadas a partir de 1928, sino que por el

[64] Alvares Enríquez, Lucia. *Op. cit.* Pág. 61

contrario, estructuró, burocratizó e instauró innovadoras formas de control institucional sobre la acción ciudadana completamente subordinadas a la estructura gubernamental.[65]

La institucionalización de la participación ciudadana hasta este momento era sólo cuestión de imaginación pública, corporativa y clientelar que el gobierno usaba para controlar a la ciudadanía, los nuevos, espacios y a diferencia de los consejos consultivos, lo hacían de manera más sofisticada, siempre a favor de la élite del partido dominante.

> Más de una década, la mayor parte de las asociaciones de residentes y juntas de vecinos de las delegaciones del DF, particularmente las de las zonas populares y en menor medida las de las clases media y alta, fueron formas de participación clientelisticas cuyos líderes estaban vinculados formal o informalmente con el partido gobernante.[66]

De todos los espacios y formas que se implementaban para ofrecer a la ciudadanía medios para ejercer su derecho a participar en la esfera pública, ninguno funcionó y un año después de 1971, se creó la Procuraduría de Colonias Populares del DF, que de igual manera se encargaba de velar por los intereses del órgano gubernamental que "únicamente sirvió como plataforma para capitalizar la acción política de los líderes priistas y controlar toda expresión u organización autónoma por parte de los capitalinos."[67]

---

[65] Espinoza, Mario. *Op. cit.* Pág. 9-50.
[66] Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la capital.* México. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM: Porrúa. 1998. Pág. 132.
[67] Ibídem.

Entre 1980 y 1990 la ciudadanía había agotado sus posibilidades de esperar que el órgano gubernamental los incluyera en la toma de las decisiones que les inquietaban. Entonces comenzó el despertar de la ciudadanía. A raíz de la apatía que la sociedad sentía hacia los representantes, los ciudadanos comenzaron a organizarse de manera independiente para que sus demandas fueran tomadas en cuenta.

> En la historia de la participación ciudadana de la Ciudad de México, la década de los años ochenta es catalogada, regularmente, como un periodo de revitalización, o mejor dicho, como el momento clave del despertar de los capitalinos con respecto a la organización autónoma y expresión independiente de sus demandas, necesidades e intereses ciudadanos.[68]

Las comunidades comenzaron a organizarse en asociaciones vecinales, especialmente en las capas medias de la sociedad, con el propósito de lograr que la ciudad se administrara de forma eficiente, pues según Alicia Ziccardi "la población en esas décadas no manifestaba un déficit de servicios, sino síntomas de una profunda crisis urbana y ambiental que no sólo requería de costosas obras públicas, sino del compromiso y participación de la ciudadanía en la generación de una mejor calidad de vida."[69]

Cabe destacar que desde el principio de la década, en México se dieron grandes movilizaciones, en primera instancia delegacionales como: "la Unión

---

[68] Espinoza, Mario. *loc. cit.* Pág. 9-50
[69] Ziccardi, Alicia. *Op. cit.* Pág. 131

de Colonos de Iztacalco e Iztapalapa, Zona expropiada A.C., el Movimiento Restaurador de Colonos de Ciudad Netzahualcóyotl, el Comité de lucha de la Jaramillo de Morelos, etcétera"[70] que tomaron consistencia para conformar lo que fue el Movimiento Urbano Popular en la Ciudad, dicho movimiento se manifestó de forma masiva en busca de obtener respuesta a las demandas ciudadanas y necesidades inmediatas de los pobladores del Distrito Federal.

El movimiento urbano popular dio lugar a organizaciones independientes que expresaban implícitamente la inoperancia del sistema de representación vecinal que imperaba en la ciudad. Ante la falta de canales de participación habían surgido estos grupos independientes para la acción ciudadana, cuestionando la antidemocracia del gobierno capitalino. Con todo, era un hecho que el movimiento urbano popular se condujo en un inicio más por la necesidad inmediata que por la disposición consciente de asumir un papel como agente democratizador de las viejas estructuras de gobierno; esto a pesar de que los líderes de las diferentes organizaciones sociales en realidad sentían que estaban involucrados en una "gran lucha revolucionaria"

A mediados de la década de 1980 se presentó uno de los acontecimientos que marcó la historia de la ciudad de México de forma considerable, el terremoto que dejo cientos de damnificados, por lo que los

[70] Cortés, Moisés Frutos. Tesis de maestría: *La participación del movimiento urbano popular en le proceso del cambio político en el DF*. México: FLACSO, 2002

ciudadanos se organizaron en agrupaciones vecinales para poner en marcha una política de construcción de vivienda, el movimiento organizado propicio a su vez una forma autónoma de participación por parte de los ciudadanos. La respuesta que estos obtuvieron por parte del gobierno hacia dicho movimiento culminó con "la firma del convenio firmado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y más de 80 organizaciones populares, para poner en marcha una política de reconstrucción de vivienda."[71]

Los problemas que se encontraban durante esta década en las comunidades se propiciaron por la falta de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre su entorno social, pues no se habían dado las condiciones para que la ciudadanía fuera tomada en cuenta. A esto se debió que los vecinos se organizaran de manera autónoma, con el fin de tener injerencia en las obras que deberían atender los problemas de su comunidad, buscando que se establecieran órganos que se preocuparan por atender las demandas de la población sin ser simpatizantes del gobierno en turno. Para una mejoría de los servicios y a la vez mejores condiciones sociales.

Durante esta década se presentaron una serie de movilizaciones para instituir la participación ciudadana, se dieron confrontaciones entre la sociedad y el gobierno, lo cual provocó una gran tensión política y social, que

[71] Álvarez Enriquez. Lucía. *Op. cit.* Pág. 63

fungió como muestra de lo que la ciudadanía podía lograr como fuerza independiente. La organización ciudadana pretendía ejercer presión para que se reformara la política de participación en el D, F. y que se establecieran mecanismos para una verdadera participación.

> La confrontación y movilización constantes de los actores sociales, la gestación de formas de participación autónomas dentro de las instancias gubernamentales y la creciente tensión social y política que se vivió durante los años ochenta, no sólo dio muestras de la capacidad autoorganizativa de la ciudadanía, sino que además motivó o influyó directamente en la gestación de la reforma política del gobierno del DF, que a partir de 1986, a iniciativa del entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, se iniciaría con carácter de urgente con el objetivo de lograr una mayor gobernabilidad y garantizar más espacios de participación ciudadana.[72]

El resultado de la primera reforma, a pesar de los límites y frustraciones que representaba, logró implementar en 1988 una asamblea de representantes en el Distrito Federal, En materia de participación por parte del gobierno de la ciudad se instalaron mesas para el ejercicio de consulta ciudadana; según Lucía Álvarez Enríquez estos instrumentos estaban orientados a la construcción de acuerdos para la definición de políticas públicas en momentos específicos.

Cabe destacar que de la crisis de la participación ciudadana, surgieron las bases para organizar a la ciudadanía e implementar mecanismos para una mediación activa de los miembros de la sociedad en cuestiones de su propio

[72] Espinoza, Mario. *loc. cit.* Pág. 9-50

interés, aunque la figura de participación no logra tener institucionalidad, se propicio un gran avance, había mucho por hacer y a pesar del despertar de la ciudadanía la conspiración del sistema continuó vigente.

2.1 La primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

La ciudad de México fue el escenario de las movilizaciones realizadas en la década de 1980. El reclamo de la ciudadanía se dio por la falta de instauración de mecanismos y condiciones para la participación en la toma de decisiones.

A partir de 1994, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se hicieron reformas constitucionales en las que se establecía al Distrito Federal como una entidad federativa, la Asamblea de Representantes de la capital metropolitana, pasaría a ser un órgano local bajo el nombre de Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

> En noviembre, la ARDF pasaría a constituirse como un órgano de gobierno local junto al Regente capitalino y al Tribunal Superior de Justicia, por lo que en adelante, ampliadas sus facultades, la ARDF se reestructuraría y pasaría a constituir la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).[73]

Tras el descontento de la población se elaboro el primer Estatuto formal en el que se tomaría en cuenta la opinión de los ciudadanos que representaría

[73] Ídem.

el primer paso para la institucionalización de la participación en el Distrito Federal.

> Se elaboro un Estatuto de Gobierno para la Capital, en el que se establecía la integración de consejos de los ciudadanos que en cada Delegación debían participar en la gestión, supervisión y, en su caso consulta o aprobación de aquellos programas para que las delegaciones determinaran las leyes correspondientes.[74]

Después del estatuto 1994, se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana en 1995, votada en el congreso sólo por los integrantes del PRI; "en esta ley se da centralidad a la participación vecinal y se recupera el diseño anterior de las instancias vecinales territoriales, en la figura de los consejos ciudadanos."[75]

Con las modificaciones constitucionales se logró modificar y acotar las atribuciones del ejecutivo federal para designar al Jefe de Gobierno del D.F. Pues a partir de 1997, éste ya no sería elegido por designio del presidente, sino mediante comicios emitidos por la ciudadanía.

La instauración de los consejos ciudadanos pretendía recoger la idea de los consejos delegacionales del pasado, sin embargo eran establecidos por primera vez con un fundamento instituido en la Constitución Política (art.

---

[74] Sánchez Mejorada, María. "*La participación ciudadana en el Distrito federal. Reflexiones sobre las leyes y las elecciones vecinales*". **El Cotidiano**. UAM-A, vol. 16. Núm. 99, enero-febrero de 2000. págs. 80-91. Disponible en: info@elcotidianoenlinea.com.mx

[75] Álvarez Enríquez, Lucia. *Op. cit.* Pág.64

122), estos nuevos consejos pretendían otorgar al ciudadano funciones ejecutivas

> De acuerdo a lo estipulado en la LPCDF de 1995, los consejos ciudadanos serían como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana elegidos mediante sufragio directo en cada una de unidades delegacionales, facultados para intervenir, en el ámbito de su demarcación territorial, en la gestión, supervisión, evaluación y aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal.[76]

Los nuevos mecanismos se basaron en la consulta ciudadana, sobre las decisiones que se tenían que tomar en las delegaciones, principalmente sobre cuestiones urbanas; para representar a los ciudadanos en estas cuestiones se nombraron consejeros que tenían atribuciones técnicas para las cuales no estaban preparados.

"Los consejeros tenían las funciones de revisar el Programa Operativo Anual, opinar y aprobar el Plan Parcial Delegacional, representar a los ciudadanos en actividades administrativas, centrales y locales"[77]; los consejos se dividieron a su vez en comisiones para estudiar y solucionar los problemas que aquejaban a las delegaciones.

---

[76] José Woldenberg (1997), p. 183. Cit pos. Espinoza, Mario. "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico". **Andamios. Revista de investigación social**. N° 4. 2004. Pág. 9-50.

[77] Sánchez Mejorada, María. "La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre las leyes y las elecciones vecinales". **El Cotidiano**. UAM-A, vol. 16. Núm. 99, enero-febrero de 2000. págs. 80-91. Disponible en: info@elcotidianoenlinea.com.mx.

Con los nuevos órganos orientados a satisfacer las necesidades de la ciudadanía en el ámbito local, se abrió una nueva etapa en la organización jurídica y política de la capital que hasta el momento contaba con limitaciones y fallas, pero sin duda generó la apertura de la participación ciudadana y la transición hacia la democracia.

> Las reformas Constitucionales de 1993, así como aquellas introducidas en el diseño del gobierno del Distrito Federal a partir del 94, abrieron indudablemente una nueva etapa en la organización política y jurídica de la capital. La participación ciudadana en la Ciudad de México, pasado el estupor de 1988, se revitalizaba nuevamente y, con esta serie de transformaciones estatutarias sobre el régimen del DF, impulsaba la transición y democratización del gobierno capitalino.[78]

La Ley de participación ciudadana de 1995 generó algunos espacios para la instauración de la participación ciudadana como figura institucional, por lo que es importante desacatar que dicha Ley pretendía ampliar la comunicación prácticamente inexistente entre ciudadanía y gobierno.

Para generar mayor cooperación entre la ciudadanía y los gobernantes fue necesario instaurar mecanismos de participación, con base en un ordenamiento jurídico, así como crear instancias de gestoría y comunicación de los ciudadanos con las autoridades.

A los objetivos de la participación ciudadana, responden las instancias enumeradas en el artículo 1° de la ley en comento: "los consejos ciudadanos,

[78] Ibíd. Pág. 83

la audiencia pública, la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, las quejas ó denuncias, los recorridos periódicos, del delegado y los órganos de representación vecinal, por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional."[79]

Los consejos ciudadanos fueron el espacio que mayor atención llamó por parte de la opinión pública, pues como lo mencioné anteriormente se gestaron como espacios de representación entre la ciudadanía del Distrito Federal y fueron elegidos de manera democrática, lo cual a su vez provocaba simpatía y confianza en los colonos de la ciudad capital.

Sin embargo, la participación ciudadana continuó en proceso de identidad institucionalizada pues no se tenían aun las condiciones pertinentes para generar espacios de verdadera participación. El régimen no era democrático en su totalidad, y ni el partido hegemónico, ni el titular del ejecutivo estaban dispuestos a poner en riesgo la gobernabilidad de la metrópoli capitalina, por lo tanto la participación ciudadana con todo y la LPCDF, continuaba en restricción. Como Mario Espinoza lo afirma:

> A pesar de todos estos avances, todo parece indicar que la conspiración del sistema político en contra de la participación ciudadana aún seguía vigente. Pues las transformaciones sucedidas durante los primeros años de la década de los noventa, subrayan que la reforma política experimentada en la metrópoli capitalina significó avances importantes en la democratización del gobierno del DF, y en la remoción de

[79] Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 1995. Articulo 1.

algunos de los elementos que impedían la participación ciudadana, de igual manera estos cambios formaban parte de la estrategia del sistema político para legitimar el control del gobierno capitalino en manos del Presidente de la República; tutela que, para entonces, era ya fuertemente cuestionada, pues a pesar del evidente descrédito electoral del partido oficial en el DF, la dirección jurídica y administrativa de la ciudad permanecía en manos de su principal dirigente —el Presidente— que desde 1928 hasta 1997 decidiría quién (de los miembros del partido, por supuesto) sería nombrado como Jefe de Gobierno.[80]

El retraso en cuestión de participación ciudadana a mediados de la década de los noventa se debe a la falta de institucionalidad, principalmente cuando el presidente es quien toma las decisiones locales.

Asimismo el principio de la participación ciudadana es el ejercicio del sufragio universal libre y secreto pero sólo se aplicaba en comicios federales y no aplicaba para elecciones locales, entonces no había participación plena por parte de los ciudadanos, sino que se trataba sólo de un órgano por medio del cual el gobierno podía legitimarse, sin atender las demandas ciudadanas, por lo que participar sólo se restringía a elegir a quienes serian los líderes de las colonias.

En contraste, con la apertura de la participación ciudadana Carlos Martínez Assad, afirma que el estatuto de gobierno de 1994 y la Ley de Participación Ciudadana de 1995 "fueron los primeros intentos y aunque no lograron articularse en grandes propuestas, fueron siguiendo grandes

[80] Espinoza, Mario. *loc cit.* Pág. 9-50

cuestionamientos. La polémica se desvió al ficticio dilema entre ciudadanos puros y afiliados a los partidos políticos."[81]

Desde este punto el autor afirma que existen documentos y prensa donde puede comprobarse que todo fue cuestión de negociación política y que no tiene mucho que ver con la defensa de interese de los ciudadanos, y por lo tanto la participación era falsa.

La institucionalización de la participación ciudadana sólo se generó para frenar el descontento social que se propiciaba a raíz de la falta de servicios que los ciudadanos demandaban.

Los ciudadanos se presentaban como entes políticos, marginados de la toma de decisiones, pues éstas eran tomadas por el ejecutivo federal y el partido hegemónico; "lo que prevaleció es la coincidencia de que la participación del ciudadano se reduce a la de elector en tiempos de elecciones."[82]

Desde este punto de vista que se tenía que modificar de manera urgente la Ley de Participación Ciudadana que era simple órgano de legitimación; las elecciones sólo eran consultas, que como explica Carlos Martínez, la

---

[81] Martínez Assad, Carlos. "La participación ciudadana". En Alicia Ziccardi. (Coord), *Participación ciudadana y políticas locales del ámbito local.* ISS: UNAM, Comesco e INDESOL. México. 2004. Pág. 135-144.
[82] Ídem.

participación estaba acotada en elecciones y órganos vecinales que no eran muy tomados en cuenta.

Por otro lado, la Asamblea Legislativa no generó mejoría en las posibilidades para la participación de los ciudadanos del D. F. ya que se encontraba bajo el dominio del Congreso de la Unión.

> Este órgano de representación política, si bien tenía la intención de democratizar la vida capitalina, en realidad no fomentó, ni incentivó una mayor participación ciudadana autónoma, sino que, por el contrario, reforzó los mecanismos corporativos y clientelares del sistema político mexicano.[83]

En otras palabras, la ALDF era incapaz de promocionar que los ciudadanos participaran, no pudo representar los intereses y problemas de los capitalinos en ese momento, principalmente por la subordinación que se tenía con el gobierno, la asamblea en su mayoría estaba integrada por legisladores del partido oficial, "por representantes de organizaciones gremiales o sindicales controladas por el PRI."[84]

Por otro lado, los mecanismos institucionalizados de participación no cambiaron mucho, seguían siendo mecanismos de simple consulta y además se tornaban como beneficios de legitimidad del gobierno; así lo afirma Mario Espinoza: "estos órganos se convirtieron en efectivas plataformas electorales

[83] Espinoza, Mario. *loc. cit.* Pág. 9-50.
[84] Ídem.

y/o comités de campañas proselitistas al servicio del partido gobernante"[85]. Sin embargo, de los órganos consultivos de este periodo, el más destacado y formulado para la institucionalidad de la participación ciudadana fue el Consejo Ciudadano; para la gran mayoría de la población que ya se encontraba harta de la situación que se vivía a causa de la poca apertura hacia la ciudadanía de no poder participar libremente en los asuntos de su localidad, generó rechazo hacia la nueva forma de participar, pues en las elecciones de 1994 sólo participó aproximadamente el 20% del padrón electoral de la capital metropolitana, siendo que el Distrito Federal era de las entidades con mayor índice de participación en elecciones, la población consideraba que este mecanismo al igual que los anteriores representaban un fraude hacia la sociedad ya que para poder llevar a cabo las funciones que la ley le otorgaba era necesario tener conocimientos técnicos que la mayor parte de la población no poseía. Asimismo, la ALDF decidió derogar esta forma de participación al poco tiempo de haberse estipulado.

CAPÍTULO III: Reconstrucción de la participación ciudadana.

En la ciudad de México, desde hace varias décadas la participación ciudadana ha sido una figura institucional inalcanzable; en la medida de que se encontraba restringida por el aparato gubernamental, los ciudadanos no tenían

[85] Ibídem.

las condiciones necesarias para ejercer sus derechos e influir en las decisiones de su propia comunidad. Sin embargo, a partir de 1995 las cosas empezaron a cambiar; para empezar, la capital ya sería una entidad federativa y ya no estaría bajo el dominio del Ejecutivo Federal, sino que el Jefe de Gobierno capitalino sería elegido por los ciudadanos.

En materia de participación se promulgó la Primera Ley de Participación Ciudadana, en la cual se proveería a la ciudadanía de nuevas formas para que participaran en las obras públicas de su comunidad, mediante los consejos vecinales.

La necesidad de instaurar la democracia en la Ciudad de México era la tarea primordial y para ello había que establecer una cultura de participación entre la ciudadanía, con el fin de legitimar la democracia.

En este contexto, las primeras bases para instaurar la participación ciudadana fueron las de reconocer como entidad independiente al Distrito Federal y establecer demarcaciones delegacionales, para crear una apertura participativa de los ciudadanos y establecer una relación de cooperación entre el gobierno y los ciudadanos.

La pretensión de que la participación ciudadana fuera efectiva se basó en ofrecer una figura institucional a la ciudadanía para su integración en

asuntos de índole político de su competencia; entre los objetivos se destacan los siguientes:

Institucionalizar la participación de la ciudadanía en el ámbito público.

- Generar una política de participación social que se constituya en eje estratégico de una nueva relación democrática entre el gobierno y la sociedad.
- Desarrollar formas de organización de la ciudadanía y de reorganización de las instituciones de gobierno para facilitar y hacer valer la participación ciudadana en la política pública.
- Perfeccionar el cuerpo de instituciones, normas y procedimientos públicos para permitir el control y la fiscalización ciudadana en el ejercicio del gobierno.
- Generar espacios comunes —ciudadanía-gobierno— para la concertación y negociación entre ambos, de los temas de la participación decididos en común.
- Generar una cultura de la participación de la ciudadanía en todos los ámbitos de la política pública como forma de construcción de poder de la sociedad civil.

Institucionalizar la participación ciudadana en el Distrito Federal era una tarea difícil pero necesaria, principalmente en cuestión de cultura, pues la ciudadanía nunca antes había experimentado la participación en la democracia como institución. Los mecanismos que se habían implementado anteriormente no otorgaban a los ciudadanos las condiciones para participación en cuestiones públicas, sino que sólo se trataba de órganos que fungían como imagen para legitimar al gobierno en turno.

Sin embargo, las condiciones para asegurar la participación eran insuficientes, pero significativas. La necesidad de que la ciudadanía participara en la esfera pública era latente, pues la crisis por la falta de participación que se había vivido en tiempos recientes generó el descontento social, y aumento la preocupación del gobierno por insertar a los ciudadanos en cuestiones de interés público. Con la aparición de la Ley de Participación Ciudadana se generaron vínculos para que la participación de la ciudadanía se volviera una realidad, basándose en instancias y espacios factibles para la injerencia social y participativa.

> Se han gestado valiosas iniciativas y se han conjuntado esfuerzos notables de actores políticos y sociales, todo lo cual ha dado lugar a una incipiente pero tangible apertura institucional –mediante la creación de instancias y espacios de participación–, a la promoción de instrumentos novedosos y a la formulación de una normatividad orientada a regular diversas prácticas participativas.[86]

Con la instauración de la Primera Ley de Participación Ciudadana se inicio una nueva etapa: se dieron más oportunidades que ofrecían la apertura democrática de la Ciudad de México los frutos comenzaron a verse con la simple cuestión de participar en elecciones locales, pues anteriormente sólo se elegía a los representantes a nivel federal. Fue entonces, en 1997, cuando los capitalinos eligieron por primera vez a los integrantes del gobierno local,

[86] Álvarez Enríquez, Lucia. *Op. cit.* Pág. 67 y 68.

desde los representantes de las colonias hasta Jefe de Gobierno, además de los diputados que integrarían la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por otro lado, para 1997 los capitalinos mediante el sufragio eligieron por primera vez el Jefe de Gobierno de la Ciudad, mismo que tendría su propia legitimación política y se estableció que el Distrito Federal debía ser competencia de instituciones locales como: poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Los avances en materia de participación ciudadana fueron significativos y a su vez propiciaron las bases para reformar la ley sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal.

3.1 La nueva Ley de Participación Ciudadana: LPCDF de 1997

A raíz de la inestabilidad política existente en la Ciudad de México, cuando Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano asumió el poder como Jefe de Gobierno, pretendía reafirmar un modelo que incluyera a toda la población.

La ciudadanía por su parte en esos momentos de crisis institucional se negaba a aceptar el cambio del priismo al PRD, pues la cultura política en esos momentos se encontraba muy deteriorada y aunque los cambios fueron pocos, el nuevo gobierno capitalino intento por su parte restablecer las relaciones

entre Jefe de Gobierno y delegados. Según Sergio Zermeño[87] los representantes de la ALDF, profesionales del urbanismo, las ONG's e intelectuales en una reunión con temas sobre la participación ciudadana acordaron que la ley de 1995 debía ser reformada, e incluir en ella mayores mecanismos para establecer la participación de los ciudadanos como un derecho y un ejercicio que compete a la población en general. Asimismo el nuevo Jefe de Gobierno capitalino coincidió también en reformular la Ley de Participación Ciudadana, pues la que se encontraba vigente resultaba ineficaz.

La razón principal para reformar la ley de 1995 se basó en primera instancia en la falta de representatividad de los consejos ciudadanos hacia la ciudadanía; los consejeros se encontraban seleccionados como sigue: veinte para una comunidad de seiscientos habitantes, situados a gran distancia de la población que tenían que representar. "Así pues los consejeros representaban entre treinta y cincuenta mil habitantes y de esa manera jamás tuvieron a su alrededor a comités o grupos definidos que pudieran exigir, organizadamente, alguna forma de rendición de cuentas".[88]

La nueva ley pretendía agrupar de manera más concreta y abierta a la ciudadanía, tomando en cuenta la mayor parte de organizaciones vecinales

---

[87] Zermeño, Sergio. "La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito federal (1997-2013)". En Alicia. Ziccardi. (coord.), *Participación ciudadana y políticas locales en el ámbito local.* México: ISS. UNAM, COMESCO e INDESOL. 2004. Pág.145

[88] Ídem.

como lo son: la colonia, el barrio, la macro unidad habitacional y el poblado, ya que es en estas organizaciones donde se gestan los problemas más comunes de la sociedad en cuanto a la participación ciudadana, servicios y obras públicas.

El objetivo de esta reforma fue el de orientarse más a la representación de los ciudadanos en sus espacios sociales y culturales.

Sin embargo, según Mario Espinoza "el problema de fondo de la forma de participación ciudadana se encontraba en la jurisdicción"[89]; la prueba de ello se centra en que para ese entonces había transcurrido, un tiempo considerado de setenta años en el que los ciudadanos no podían elegir a su Jefe de Gobierno mediante la elección popular, libre y secreta. Fue así que la figura de participación ciudadana se unificó como un órgano de consulta que no propiciaba la apertura, ni las condiciones necesarias para hacer posible que la población participara en asuntos públicos; para el mejor funcionamiento y reestructuración de la participación de los ciudadanos, para ello era necesario implementar nuevos mecanismos que a su vez dotaran a los ciudadanos de capacidades de tener injerencia en asuntos de su propio interés.

> La nueva Ley de Participación Ciudadana de 1999 incluía una serie de mecanismos que mejoraran sustancialmente la participación de los habitantes del Distrito Federal, tales como el plebiscito (mediante el cual los ciudadanos pueden aprobar o rechazar actos o decisiones que someta a su consideración el Jefe de Gobierno) el

[89] Espinoza, Mario. *loc. cit.* Pág. 9-50.

referéndum que permite a los ciudadanos aprobar, derogar o abrogar leyes expedidas por la ALDF.[90]

El referéndum implementado en esta nueva ley de participación queda establecido en la misma como:

> Un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de las leyes de la competencia legislativa de la última.[91]

Este es un mecanismo claramente de consulta ciudadana, centrado sólo en esa atribución; sin embargo, marcó la diferencia entre las decisiones que se tomaban respecto a asuntos de su interés, aunque por otro lado, no todos los asuntos eran consultados a la población, sólo algunos considerados por la ALDF. Con fundamento legal en el artículo 26 de la LPCDF "es facultad exclusiva de ésta decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros si somete o no a referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación."[92]

Así mismo, el proceso del referéndum se basa, principalmente en los artículos 29 y 30 de la Ley en estudio. Lo primero es realizar la convocatoria por lo menos noventa días naturales antes de la consulta, ésta deberá estar

---

[90] Zermeño, Sergio. *Op. cit.* Pág.146.
[91] Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 1998. Capítulo II: del referéndum. Art. 25. Pág. 13
[92] Ídem. Art. 26.

regulada a su vez por el órgano electoral local (IEDF) para su posterior publicación en la gaceta de dicho órgano y además debe circular en los principales medios de comunicación con el fin de informar a la ciudadanía. Por su parte la publicación deberá contener la fecha de la consulta, hacer del conocimiento público el formato que se utilizará en la misma, además de que debe contar con la información precisa del ordenamiento o de los artículos que se propone someter a referéndum, aparte del fundamento legal que se pretende reformar, derogar o abrogar para el conocimiento previo de los ciudadanos.

El nuevo mecanismo de participación contó con ciertas restricciones sobre algunos temas que no podían ser sometidos a consideración de la ciudadanía, principalmente cuestiones que pondrían en riesgo la estabilidad gubernamental como lo son las siguientes materias establecidas en el artículo 31 de la LPCDF: en materia fiscal o de egresos del D.F, régimen interno de la Administración Pública Federal, sobre la regulación de la ALDF ni sobre su contaduría, sobre el funcionamiento del órgano judicial del Distrito Federal.

Por otra parte, en el año de elecciones populares bajo ninguna circunstancia podrán realizarse procesos de referéndum, durante el proceso electoral, ni 70 días después y sólo se permite realizar uno por año, no más; según el artículo 32. Después de la consulta se hará el cómputo respectivo y será remitido a la Asamblea Legislativa.

Una vez establecidos puntos y funcionamiento del referéndum, se procede a puntualizar los asuntos del otro mecanismo implementado por la ley en estudio, que es el plebiscito.

El plebiscito como lo establece la LPCDF en su capítulo I, artículo 13, queda definido de la siguiente manera: es el mecanismo a través del cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo de actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.[93]

Con este mecanismo se estableció que los ciudadanos de la Ciudad de México tuvieran la facultad de solicitar al gobierno local que se consulte sobre decisiones que podría afectarles de manera directa; para hacer posible esta demanda era necesario que se solicitara a petición mínimo por el 1% del padrón electoral. La solicitud de plebiscito debe tener las siguientes características fundamentadas en el artículo 15 de la LPCDF:

- El acto o decisión de gobierno que se pretende someter a plebiscito
- Exposición de motivos y razones por las cuales el acto o decisión se considera de importancia trascedente para la vida pública del Distrito Federal y las razones por las cuales se considera que debe someterse a plebiscito.
- Cuando sea presentado por los ciudadanos, nombre, número de registro de elector y firma de los solicitantes.

[93] Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 1998. Pág. 10 y 11.

El plebiscito también se restringía para algunos temas y atribuciones del gobierno que no podrían someterse a consulta, como lo son atribuciones fiscales, reglamento interno de la administración local, en leyes que sean obligatorias. El procedimiento del plebiscito es el mismo proceso que se establece para el referéndum, fundamentado en el artículo 17 de la ley en cuestión. Por otro lado, el Jefe de Gobierno podrá auxiliarse de órganos e instituciones relacionados con la materia para la elaboración de las preguntas que se someterán a consulta, el Instituto Electoral del Distrito Federal será el encargado de desarrollar la consulta y computo respectivo, los resultados tendrán carácter vinculatorio para acciones y decisiones del órgano gubernamental y sólo cuando una de las opciones tenga al menos la votación de la tercera parte de los ciudadanos miembros del padrón electoral. Establecido en el artículo 21 de la LPCDF.[94]

La segunda ley de participación ciudadana también establecía el mecanismo de **iniciativa popular**, de igual manera que el plebiscito y el referéndum tenia injerencia en la toma de las decisiones del Jefe de Gobierno capitalino. La definición que otorga la LPCDF es la siguiente:

> La iniciativa popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán representar a la ALDF, proyectos de creación, modificación,

[94] Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 1998. Pág. 13.

reforma, derogación o abrogación de las leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a éstas expedir.[95]

Con las mismas atribuciones y restricciones de los mecanismos anteriores, a diferencia de que en este mecanismo no se someterá a consideración la opinión de los ciudadanos, sino que estos por su parte presentarían ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa sus propuestas, que serian dadas a conocer al pleno y turnadas a la comisión especial que a su vez verificará si procede o no.

Para su estudio en la ALDF es necesario que la iniciativa esté respaldada por mínimo el 1% de los ciudadanos del padrón electoral, especificar que se trata de una iniciativa popular y que sea competente con las atribuciones de competencia de la Asamblea y que sea presentada con exposición de motivos, además de cumplir con los principios básicos de técnica jurídica, como se encuentra establecido en el artículo 39 de la ley.

Los nuevos mecanismos de participación implementados en la segunda Ley de Participación Ciudadana, generaron las bases para una participación ciudadana más institucionalizada, todavía con algunas restricciones, pero finalmente se logró que los ciudadanos tuvieran injerencia en los asuntos públicos que les afecten, aunque claro sin actuar contra el gobierno del Distrito Federal.

---

[95] ibíd. Pág. 16.

> La propuesta es que, la segunda Ley de Participación Ciudadana, en la que las figuras de referéndum plebiscito e iniciativa popular, incentiven la participación ciudadana sin invadir atribuciones de la actividad propia de la ALDF y al Jefe de Gobierno, así los diputados conservarían su responsabilidad de legislar, el JGDF conservara su responsabilidad de gobernar y con los mecanismos se asumirá la opinión de los ciudadanos.[96]

La finalidad de la reforma a la LPCDF en 1998 fue precisamente incluir a la mayor parte de la población con la facultad de decidir sobre cuestiones generales de índole público sin irrumpir en las responsabilidades de los órganos de gobierno; además la Ley tenía el objetivo de promover la participación que desde mucho tiempo atrás había perdido su cauce, principalmente en el interés de la población. Reestructurar los mecanismos e institucionalidad de la participación ciudadana no es una tarea sencilla, sin embargo, es necesario, ya que los ciudadanos son el motor de la transformación política y social, además de que representan la llave hacia la democracia.

3.2 Institucionalización de la participación ciudadana

Los capitalinos hasta 1997 vivieron en autoritarismo político, sin la oportunidad siquiera de elegir a su gobierno local, ya que los comicios eran limitados sólo al nivel federal, por lo tanto la democracia que se vivía era muy

---

[96]. Medallo, H. Roberto. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México.* México: Plaza y Valdez, 2001.Pág. 128

restringida; con la Ley de Participación Ciudadana, los habitantes del Distrito Federal experimentaron una nueva forma de vivir la democracia y dejar atrás el autoritarismo político en el que se encontraban inmersos.

Las instituciones políticas locales tuvieron su nacimiento con la reforma político-electoral de 1987. Esta reforma establecía la recuperación de órganos de gobierno local en el Distrito Federal y se terminó por crear el primer estatuto de orden legal en el DF: el Código Federal Electoral y, además se creó el primer órgano legislativo a nivel local: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con restricciones y deficiencias pero sin duda ese fue el primer paso para lograr la institucionalidad de la participación ciudadana; el siguiente fue la creación de un nuevo estatuto de gobierno en el que se atribuía a la ARDF la facultad de legislar cuestiones locales y también se establecieron órganos de representación bajo el nombre de consejos ciudadanos, y el más importante de los asuntos que propician la institucionalidad de la participación en la ciudad capital fue la primera Ley de Participación Ciudadana con la cual se crearon más consejos ciudadanos elegidos por la población de manera democrática.

> El 22 de julio de 1994, el Congreso de la Unión aprobó un nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se destacan dos cuestiones. En primer término, la ampliación de las facultades de la ARDF para emitir decretos y leyes –que constituyen normas de un rango superior a los bandos y ordenanzas que había establecido la reforma de 1987– y, en segundo lugar, la creación de los consejos

ciudadanos como órganos de participación y representación de los ciudadanos del DF. Posteriormente, el 9 de junio de 1995, la ARDF aprobó la norma reglamentaria de las disposiciones relativas a la participación ciudadana que se denominó Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). La innovación más importante de esta Ley fue la creación de 16 Consejos Ciudadanos que se integrarían por consejeros electos por voto directo y secreto de los ciudadanos.[97]

Con la primera LPCDF, la participación de los ciudadanos no se institucionalizó como tal, pero sí generó las condiciones para instrumentar el paso hacia la democracia y su primer fruto y el más importante es el de la elección de representantes mediante el sufragio directo y secreto.

El tercer paso para llegar a institucionalidad de la ciudadanía y su participación en el Distrito Federal se dio en 1996, bajo un marco de carácter nacional de orden jurídico y a raíz de ello se reformó la institución legisladora de la capital, la ARDF, cambiaria para concretarse en la institución que hasta hoy está vigente bajo el nombre de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esta asamblea sería un órgano legislativo independiente del Congreso de la Unión regulado bajo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La institución más importante para generar una mejor participación ciudadana en la Ciudad de México fue la creación de un gobierno local establecido por voluntad popular, así mismo la elección del Jefe de Gobierno

[97] Luján, Ponce. Noemí. *Participación ciudadana en el Distrito federal: un balance histórico de los comités vecinales*. Veredas. UAM-X. pág. 93.

del Distrito Federal generó un cambio muy importante, pues la ciudad capital ya no estaría en manos del presidente de la República y lo que resulta más importante es que el jefe capitalino no pertenecía al partido dominante, sino a la oposición.

Por otro lado, está la reforma política de 1996, contendría las atribuciones jurídicas del Distrito Federal como los derechos y atribuciones que tendrán los capitalinos, además de las normas para tomar el cauce de una nueva participación ciudadana. Debido a que la primera Ley de 1995 había resultado ineficaz para contener a la sociedad capitalina en general, además de que los mecanismos propuestos para esta no fueron suficientes para propiciar las condiciones necesarias y estimular la participación ciudadana, la reforma político electoral posterior generó la pauta para abrir una nueva brecha hacia la participación ciudadana.

> Con la reforma de 1996, se restituyeron los derechos políticos de los capitalinos para elegir a sus gobernantes y las autoridades adquirieron una nueva legitimidad, pero se dejaron pendientes los mecanismos o las fórmulas adecuadas para sustituir al modelo de participación ciudadana anulado.[98]

A raíz de la anulación de la primera ley de participación ciudadana, el gobierno local elegido en 1997 sabía que su obligación sería generar las condiciones necesarias para restituir la institucionalidad de la participación

[98] Espinosa, Mario. *Loc. Cit.* pág. 9-50

ciudadana; para ello fue necesario hacer las reformas correspondientes y generar una segunda ley en la que se incluyera a todos los ciudadanos a través de mecanismos que no fueran un fracaso para la democracia y la ciudadanía local en particular.

Esta segunda ley creada en 1998, estimulaba la participación de los ciudadanos pues implementó mecanismo de democracia directa que nunca antes habían sido implementados, además de generar las condiciones para la organización de vecinos a favor de la participación en las comunidades con la finalidad de ampliar los espacios de gobierno y crear las condiciones para que la ciudadanía pueda participar y gozar de representación política.

El proceso de la institución de la participación ciudadana experimentó varios cambios y en su mayoría muy significativos, el más importante fue la descentralización del poder que durante años estuvo bajo la regencia del ejecutivo federal priista. La función de la nueva Ley tenía por objeto:

> Fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, consulta vecinal, recorridos periódicos, colaboración vecinal y comités vecinales) que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México.[99]

Fortalecer la relación con los órganos de gobierno es un punto muy importante que cabe destacar ya que cuando se pensó en la participación

[99] Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 1998. Art. 1. Pág. 4.

ciudadana la función sería esa: de fortalecer la relación y cooperación entre la ciudadanía y el gobierno, así para atender necesidades y demandas de forma precisa. Sin embargo, con las formas de participación anteriores, la ciudadanía estaba en descontento, por la baja o nula participación que tenía como miembro de la sociedad en cuestiones de interés público que los afectaban como comunidad. La participación era pura apariencia que en lugar de generar buena relación entre gobierno y gobernados, generaba apatía de parte de la ciudadanía hacia el gobierno. Para regular estas condiciones se establece el valor de corresponsabilidad en la LPCDF, donde se señala:

> El compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas, reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos, considerando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo.[100]

La Ley de Participación Ciudadana de 1998 se encargaría de terminar con la problemática de ilegitimidad gubernamental así como de establecer cooperación entre ambas partes, por lo mismo estaría regulada por principios democráticos, derechos y obligaciones de los ciudadanos habitantes del Distrito Federal.

[100] Idem.

Los principios que deben regir la LPCDF se encuentran establecidos en el titulo primero, capítulo único sobre las disposiciones generales[101], tales principios son los siguientes: a) democracia: igualdad de oportunidades para los ciudadanos en la toma de decisiones sin discriminación de ninguna especie; b) corresponsabilidad: relación de cooperación entre gobierno y gobernados; c) inclusión: que incluye y comprenda todas la opiniones de quienes desean participar; d) solidaridad: asumir problemas generales como propios, sin intereses en particular; e) legalidad: garantía de que las decisiones del gobierno estará apegadas al derecho, con la obligación expresa por parte del gobierno de informar, difundir y capacitar para una cultura democrática; f) respeto: reconocimiento pleno de la diversidad de opiniones y posturas asumidas libremente en torno a los asuntos públicos; g) tolerancia: garantía de reconocimiento a los miembros de la sociedad; h) sustentabilidad: responsabilidad en las decisiones asumidas para asegurar a las generaciones futuras el disfrute de los recursos naturales; y i) pervivencia: responsabilidad y garantía de que las prácticas democráticas se generalicen con la finalidad de construir una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y positiva.

Con esta segunda LPCDF terminó de crearse una figura instituida en las leyes con base en el derecho y la legalidad.

---

[101] Ibídem.

Con el intenso proceso de reformas, se dieron cambios en el régimen del gobierno del Distrito Federal para la mejoría de la democracia e institucionalización de la participación ciudadana en la ciudad capital, se generaron mayores espacios de gobierno, representación ciudadana y reconocimiento del Distrito Federal como espacio local.

3.3 Avances en la participación ciudadana

Para empezar a puntualizar los avances que se propiciaron a raíz de la institucionalización de la participación ciudadana es necesario establecer y analizar antes los requisitos necesarios para una participación ciudadana adecuada.

El primero, según Alicia Ziccardi es el de "abrir espacios de participación en función de la sociedad local y con reglas claras para su funcionamiento."[102]

Con la LPCDF se generaron espacios para que la ciudadanía realice de forma abierta e institucional ejercicios políticos relacionados a temas y cuestiones que involucran a sus comunidades. Los espacios que se crearon fueron principalmente las organizaciones vecinales y los mecanismos de democracia directa que se implementaron en las Leyes de Participación

[102] Ziccardi, Alicia. Foro: "Los retos de una reforma política del Distrito Federal: índice de capitalidad y desarrollo metropolitano". Reforma política del gobierno la D.F. Gobernanza democrática y participación ciudadana. México: PUEC-UNAM, 1995. Pág. 12.

Ciudadana, pero cabe destacar que no todos dieron los resultados esperados; sin embargo, abrieron la institucionalidad que la participación ciudadana necesitaba para tomar un cauce democrático.

El siguiente requisito para fomentar una mejor participación de la ciudadanía y a la vez puntualizar los avances que ésta tuvo en el Distrito Federal, fue precisamente "crear instrumentos y un clima de trabajo basado en el respeto y la corresponsabilidad Gobierno-Ciudadanía"[103]. Como se mencionó anteriormente, la relación que se dio en principio con la ciudadanía y el gobierno capitalino no fue la esperada, pues no era una participación por parte de la ciudadanía como tal, sino más bien era un instrumento de restricciones que el gobierno en primera instancia tomaba como órgano de legitimación. Para tomar decisiones no se tomaba en cuenta si afectaba o no a la ciudadanía, la participación era restringida sólo a votaciones en tiempo de elecciones a nivel federal.

En la Ciudad de México antes de 1997, las necesidades de la población no eran tomadas en cuenta, por lo que se registró una crisis ciudadana que se caracterizó por una seria apatía hacia el gobierno, las consecuencias de esa crisis propiciaron una urgente necesidad de crear espacios e instituciones para

[103] Ídem.

generar un mejor ambiente de participación, así como establecer un órgano jurídico que regulara las demandas y necesidades de la población capitalina.

El siguiente requisito que establece Alicia Ziccardi es "generar firmes compromisos institucionales."[104] Establecer atribuciones a los ciudadanos de carácter institucional que generen compromisos con el gobierno en la medida de que se establezcan derechos y obligaciones de ambas partes. En la segunda Ley de Participación Ciudadana los ciudadanos al ejercer el derecho de participar, adquieren también compromisos con su propia comunidad que tienen que ver básicamente con la organización entre los vecinos e integrantes de las colonias a las que pertenecen como: crear iniciativas y presentarlas ante las instancias correspondientes y, lo más importante, promover la participación. Entre los derechos se destacan presentar opinión, aprobar o desaprobar leyes que afecten la estabilidad dentro de la comunidad, ser informado de acciones y funciones de la administración pública del Distrito Federal, ejercer y hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana, y tomar parte de los asuntos de decisión gubernamental. El gobierno por su parte también deberá cumplir con lo establecido en el artículo 11 de la LPCDF:

[104] Ibídem.

> Es obligación de las autoridades locales del gobierno del Distrito Federal, en su ámbito de competencia garantizar el respeto de los derechos de los vecinos y de los ciudadanos del Distrito Federal previstos en la ley.[105]

Respecto a las obligaciones de los ciudadanos y del gobierno, la mayor parte de las obligaciones corresponden a la ciudadanía, el gobierno sólo se encarga de implementar y hacer valer los mecanismos y de ahí en adelante los ciudadanos son quienes deben organizarse y hacer valer sus derechos, ya que si no presentan indicios del ejercicio de su participación, sus demandas no son tomadas en cuenta, y sus necesidades no son resueltas.

El cuarto y último requisito que es necesario tomar en cuenta para hacer posible la participación de los ciudadanos en el ámbito público local tiene que ver con "el convencimiento en que: la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales en la democracia"[106]. Para poder participar en la política a través de los mecanismos de democracia que se implementaron con la LPC es necesario construir los valores pertinentes de una democracia, contar con una cultura política apta, crítica, activa, responsable y participativa, es decir, ejercer la democracia no sólo es participar en los asuntos públicos, sino más bien tiene que ver con estar activo en la sociedad en general, tomar conciencia de las cuestiones políticas, sociales y económicas que atañan el desarrollo de la

[105] Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 1998. Art. 11. Pág. 10.
[106] Ziccardi, Alicia. Foro: *loc. cit.* Pág. 12.

comunidad en la que se vive. En concreto, para participar en la democracia, primero es necesario tener una democracia próspera y que los ciudadanos tomen parte de ésta para generar un mejor ambiente de participación e institucionalidad en el régimen.

En la democracia, el principio fundamental es la legitimidad, a la que sólo se puede llegar tomando en cuenta la voluntad de las mayorías lo cual implica a su vez, la estabilidad ciudadana en ejercicio público y en recto apego a la ley.

En cuestión de avances de la participación, como mencionaba antes, son escasos pero significativos. El principal y más importante es la reconstrucción del Distrito Federal como un espacio público e independiente de las entidades que conforman en país, proporcionar los mecanismos y espacios para que la ciudadanía pudiera elegir a su propio órgano gubernamental con atribuciones administrativas libres del Congreso de la Unión, y que el Ejecutivo Federal dejara de tener injerencia en asuntos relacionados a la ciudad capital, además que el Jefe de Gobierno capitalino no perteneciera al partido hegemónico. Todo ello representa gran significado de lo que se logró en años anteriores con la institución de la participación ciudadana como un órgano de injerencia social.

> Ha habido avances significativos en la construcción de un gobierno propio para la Ciudad de México, en el mismo territorio de la sede de los poderes federales, así el

DF dejó de ser una entidad meramente administrativa para constituirse en una entidad política y a partir de las reformas constitucionales más recientes, se instituyó la figura de Jefe de Gobierno como titular del órgano ejecutivo local y se estableció la elección mediante el voto directo de los ciudadanos.[107]

Con la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se creó una gran base de legitimidad que ningún otro mandatario había generado, esta fue la primera vez en la que los ciudadanos hacen valer el ejercicio de la participación, con esta base se abre la democracia interna para que la ciudadanía del Distrito Federal deje de ser una "ciudadanía disminuida"[108], sin voz y voto.

CAPÍTULO IV: Después de la reforma a LPCDF de 1998

La segunda Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal se promulgó en 1997 y fue puesta en marcha al año siguiente, después de que los ciudadanos capitalinos experimentaron elecciones democráticas de Jefe de Gobierno, pues habían pasado setenta años, mismos en los que no se contaba con la oportunidad de elegir al gobernante de la capital del país mediante voluntad ciudadana.

Con los órganos gubernamentales en poder de la oposición, el Distrito Federal obtuvo los primeros cambios en la obtención de la naturaleza jurídica

[107] Medallo, H. Roberto. *Op. cit.* Pág. 159.
[108] Ídem.

y en el proceso de transición democrática, además de constituir nuevas formas de participación institucionalizada como lo son los comités vecinales que reemplazarían a su vez a los consejos ciudadanos estipulados en la primera Ley de Participación Ciudadana en 1995.

Consolidar instrumentos institucionalizados de participación promovía, fomentaba y regulaba el funcionamiento y relación de la ciudadanía con los órganos de gobierno de la Ciudad de México; sin embargo, cabe destacar que con la implementación de la nueva Ley de Participación Ciudadana no se logró abrir todos los canales de participación, ni instaurar un régimen democrático en la Ciudad de México a partir de 1998, ya que todas las ideas de democracia simulada se manifestaron

> La nueva reforma arrastra las debilidades de la Ley anterior, como la vulnerabilidad del Jefe de Gobierno ante una posible remoción por el senado, o los nombramientos del jefe de la policía y del procurador por el presidente de la república. Asimismo, se mantienen las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión sobre el D.F. El sistema electoral del D.F. se define desde 1996, y se hace de forma muy similar al esquema nacional, es decir, los asambleístas se eligen como legisladores locales y con las reglas de 40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, que se eligen mediante lista cerrada.[109]

La pretensión de la reforma a la Ley de Participación Ciudadana en primera instancia fue para que el gobierno se instituyera de forma representativa y que a su vez influyera para la creación de instituciones

[109] Aziz Nassif, Alberto y Alicia Ziccardi. Segundo congreso: "El Gobierno de la Ciudad Capital". Coloquio, mesas de trabajo. Red de investigadores de gobiernos locales mexicanos A, C. México: IGLOM, 2001.

democráticas con su respectiva base de legitimación, lo cual no podía ser debido a que el Jefe de Gobierno era una institución local nueva y además proveniente de un partido de oposición en el Congreso frente al Poder Ejecutivo Federal. Estos no eran las únicos obstáculos que se debía vencer, sino que existen otros de carácter constitucional, por ejemplo: "los límites impuestos a la elaboración de la ley electoral, dado que en la Constitución se establecen cuestiones como la cláusula de gobernabilidad, o la determinación de que la administración pública del D. F. será centralizada, que no pueden ser modificados por la Asamblea Legislativa de acuerdo con las necesidades de la entidad."[110]

Para terminar de construir un régimen democrático en la capital era necesario dotar a la entidad de instituciones y órganos locales, por lo que la reforma de 1998 con todo y sus deficiencias planeó la reestructuración de lo que había sido la participación ciudadana mediante la incorporación de nuevos órganos de representación ciudadana, y a su vez se planeaba que estos futuros mecanismos rindieran los frutos a favor de la democracia que la primera Ley no pudo lograr de manera eficiente. La ley de 1998 proponía los comités vecinales.

---

[110] Marván Aborde, Ignacio. "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano." **Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional**. N° 4. 2011: Instituto de Investigaciones jurídicas-UNAM, en línea: http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/presenta/.

Los comités vecinales serían órganos de ciudadanos que servirían como representantes de los habitantes de las colonias donde vivían, mismos que promovieron un avance en materia de participación ciudadana pues se encargaban de velar por las gestiones de obras públicas de su comunidad; estos comités se encuentran estipulados en la ley de 1998, titulo cuarto, definiéndose de la siguiente manera:

> Los comités vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en términos relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito de competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.[111]

La figura de comités vecinales no se encontraba contemplada como mecanismo de participación ciudadana, sino que eran referidos como figuras de representación vecinal pues estos órganos se establecerían uno por cada colonia, barrio o unidad; los comités vecinales de acuerdo a la Ley en estudio deben ser "independientes y tendrán atribuciones distintas a las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno."[112]

---

[111] Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. México, 1998. Pág. 28
[112] Ídem.

Las funciones que deberían llevar a cabo los comités vecinales como figuras de representación de sus propias colonias se fundamentan en el capítulo III, artículo 98 de la Ley, mismas que se resumen en conocer, analizar, integrar y gestionar las demandas y propuestas que se presenten, además de representar los intereses de los vecinos de su colonia; por otra parte, también estarían obligados a informar y dar a conocer a los habitantes de su área las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad, promover el interés de los ciudadanos por las obras públicas de su comunidad: para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de su demarcación territorial debían los integrantes de cada comité hacer un diagnóstico de su área de acción, además de emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos; para ello tenían la obligación de realizar consultas a los vecinos por lo menos dos veces al año.

Sobre la integración de los comités vecinales, se establece en el artículo 87 que cada uno estará formado por al menos siete ciudadanos y como máximo quince, esto dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Para ser miembros de los comités fue necesario ser ciudadano del Distrito Federal en pleno uso de sus derechos; residir en la comunidad al menos un año antes de la elección, no haber sido condenado por

ningún delito y no haber desempeñado ningún cargo público previo a seis meses, los integrantes de los comités deberían ser seleccionados mediante sufragio libre y directo.

La eficacia de este nuevo órgano de representación se sometió a decisión popular hasta 1999. Y generó una especie de confusión con los diputados locales, puesto que ambas figuras se les denominó "representantes por elección" y según Carlos Martínez Assad "lo único que los diferenciaba es que los servicios de los participantes en los comités se definían como gratuitos."[113]

Lo más importante de las elecciones de los comités vecinales en 1999 y marcó la diferencia con la elección de 1995, fue que ya se contaba con el órgano electoral local: el Instituto Electoral del Distrito Federal, que por primera vez entraba en función. Este órgano surgió como respuesta a las demandas de los ciudadanos del D, F. pues se no consideraba adecuado que el Instituto Federal Electora, siendo una institución de carácter federal, tomara atribuciones en las cuestiones locales.[114]

Por ello se creó un órgano capaz de cumplir con las atribuciones de cuestiones electorales locales, que fuera autónomo de cualquier poder público

---

[113] Martínez Assad, Carlos. "La participación ciudadana." En Alicia Ziccardi (Coor). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: IIS: UNAM, Comecso e Indesol, 2004. Pág. 138.

[114] Carlos Martínez Assad afirma que con la experiencia de 1995 en las elecciones de los consejos ciudadanos a cargo del Instituto Federal Electoral, provocó un momento crítico puesto que "sin ninguna normatividad el IFE actuó de manera paralela para suplir el órgano electoral local nada menos que en la capital de la República

(ejecutivo, legislativo y judicial), que respaldara la voluntad ciudadana; y que por otra parte marcara el avance en la democracia de la capital; mediante "la organización de elecciones libres, transparentes y legales, así como rendir cuentas de su labor."[115]

Entre las atribuciones del IEDF también se encontraba la responsabilidad de organizar y llevar a cabo elecciones encaminadas a la representación y la participación ciudadana. Como se menciona anteriormente en 1999 se produjeron las primeras elecciones de comités vecinales a cargo del nuevo órgano electoral capitalino; el 4 de julio, de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana, se tenía que elegir 1 352 comités vecinales por lo que había que someter a elección a catorce mil ciudadanos para que los integraran, pero solo asistieron a la urnas menos del 9% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

La ciudadanía por su parte no estaba muy segura de esta forma de representación por lo que en varias comunidades no había ciudadanos inscritos, los vecinos no mostraron interés hacia los comités puesto que sus atribuciones estaban muy acotadas en el sentido de que sólo representaban a los vecinos y a las comunidades a las que pertenecían, por lo que no se les

[115] Larrosa Haro, Manuel. "Elecciones, ciudadanía e institución electoral en el Distrito Federal (1988-2006)." En Jonh M Ackerman. *Elecciones y ciudadanía en el distrito Federal.* México: IEDF: Colección Sinergia, 2006. Pág. 241.

permitía "participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad."[116]

En relación con lo anterior, la ley de 1998 al incorporar elementos nuevos avanza en lo relativo a los instrumentos de consulta, pero pierde atribuciones importantes en los espacios de participación vecinal, pues en estos se pierde la posibilidad de tener injerencia en la toma de decisiones del gobierno delegacional y en cierta forma los ciudadanos no cuentan con los mecanismos para supervisar, ni ejercer opinión en lo que se refiere a la gestión de los delegados, es decir, no se podía exigir rendición de cuentas.

> Los órganos de participación ciudadana normados por esta ley quedaron circunscritos al ámbito vecinal, por lo que resultaron excluyentes en relación con otros espacios y modalidades de participación que tradicionalmente ha ejercido la ciudadanía local, en el nivel sectorial o por áreas de interés.[117]

Lo anterior puede fundamentarse con la muestra de rechazo de la ciudadanía en contraste con las elecciones de consejos ciudadanos de 1995, en las que accedió a votar el 21% de los ciudadanos capitalinos del padrón electoral.

A raíz de la baja participación de los ciudadanos en los comités vecinales, estos no lograron constituirse en una expresión auténtica de

---

[116] Álvarez Enríquez, Lucia. "Participación ciudadana y construcción de la ciudadanía en la Ciudad de México." En Jonh M, Ackerman. *Elecciones y ciudadanía en el distrito Federal*. México: IEDF: Colección Sinergia, 2006. Pág. 68

[117] Ibíd. Pág. 69

ciudadanía y por el contrario en las comunidades donde no había ciudadanos dispuestos a participar en los comités, estos fueron integrados "en su mayor parte por los antiguos grupos clientelares de la sociedad capitalina."[118]

Los órganos de representación vecinal, con fundamento en lo analizado anteriormente, no muestran un avance en materia de participación ciudadana y menos en la construcción de la democracia capitalina puesto que ni siquiera fueron diseñados para ello, por lo que la ciudadanía decidió no involucrarse en los aspectos de elección y mucho menos de integración.

En este sentido cabe destacar también que los comités vecinales no estarían formados ni organizados mediante algún partido político y no estarían sujetos a una política de gobierno, lo cual, a su vez, rompe el manejo de intereses políticos.

Para finales de 1999 los comités vecinales entraron en función, a pocos meses de que terminara la gestión del primer gobierno perredista. El panorama de la ciudad no era nada agradable para la política local y nacional, pues el proceso electoral del 2000 estaba a unos meses de entrar en marcha con el inicio de las campañas de los aspirantes a la presidencia de la República, además del plan de renovación de Jefe de Gobierno de la ciudad, y de los miembros de la Asamblea Legislativa.

---

[118] Ídem.

Los intereses partidistas estaban en torno a politizar los comités vecinales para promover el voto en favor de su grupo político; el peligro de ello estaba muy latente principalmente porque el Partido Revolucionario Institucional mostraba especial interés en recuperar la gobernación de la ciudad capital.

En términos generales, la participación ciudadana más allá de los comités vecinales, los mecanismos e instrumentos de la segunda ley de participación ciudadana implementada por el primer Jefe de Gobierno de la capital mexicana, se vieron momentáneos e ineficaces "debido a que las inconsistencias del marco legal que auspiciaba estas prácticas y la falta de reglamentación no permitieron institucionalizarlos debidamente, establecer reglas claras para su funcionamiento y garantizar su operación y permanencia."[119]

Después de las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el año 2000, resultó electo el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador, quien pretendía reavivar los mecanismos impuestos por su antecesor Cuauhtémoc Cárdenas. Desde el primer momento hizo explícito que su estrategia estaría centrada en terminar con la crisis de los comités vecinales, que en primera instancia no tuvieron los

[119] Álvarez Enríquez, Lucia. *Op. cit.* Pág. 70.

resultados esperados debido a sus limitadas atribuciones; la reestructuración de estos órganos de representación, según el mandatario, funcionaría como "gobiernos ciudadanos, en gobiernos de la gente."[120] La intención en resumidas cuentas era otorgar el poder a la ciudadanía, sin generar burocracia, y que se participara en los comités por el hecho de mejorar sus servicios y las obras públicas de las comunidades, mediante el respaldo de la autoridad jurídica.

4.2 Los avances en la democracia capitalina

Por otra parte los avances en la democracia se dieron en cuestión de institucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana, en torno al Instituto Electoral del Distrito Federal. En primer lugar cabe mencionar que antes de la reforma a la Ley de Participación Ciudadana no había los espacios necesarios para impulsar que la ciudadanía participara en cuestiones políticas, públicas y sociales, por lo que se dio la crisis de la participación y la baja confianza en la régimen político; en segundo lugar la segunda Ley de Participación Ciudadana propuso e impulsó nuevos mecanismos estipulados para que la ciudadanía recuperara la confianza en las formas de participación y también implementó los mecanismo de la representación vecinal en organización de comités vecinales que no tuvieron éxito. El Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM realizó un estudio sobre estos comités en el que se hace constar que

[120] Zermeño, Sergio. *Op. cit.* Pág. 155.

tuvieron muchas dificultades para su integración, funcionamiento y supervivencia porque:

> Mantienen una escasa relación con la comunidad y otras organizaciones e índices muy bajos de actividad; se advierte asimismo, (que) la carencia de apoyos financieros y materiales se convierte en obstáculo para la realización de sus tareas y el mantenimiento de su autonomía; no obstante, se afirma entre sus integrantes la necesidad de impulsar la participación ciudadana.[121]

La razón de no otorgar recursos a los comités se basa en el argumento de no formar burocracia o una especie de caciquismo en las comunidades.

En tercer lugar, la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal fue de los más grandes logros en cuestión de hacer valer la democracia y respaldarla, con ello también se formuló el código electoral que regularía los procesos electorales locales de la capital.

Los avances de la participación ciudadana en el nuevo régimen democrático instaurado en la capital después de la segunda Ley de Participación Ciudadana, en primera instancia fueron los mencionados en el párrafo anterior, sin embargo es necesario revisar la institución de los mecanismos de democracia directa que se generaron con la reforma a dicha ley, además de realizar el análisis sobre su cumplimiento y propósito para el cual fueron diseñados.

---

[121] Flores, Julia. *Participación ciudadana y comités vecinales en el DF*. México: IIS: UNAM, 2002. Pág. 75

En la revista *Contralínea* se hace una evaluación a los mecanismos de participación que se implementaron desde 1998; pues según algunos especialistas como Sergio Zermeño y Javier de la Rosa Rodríguez, "el plebiscito y la consulta popular son instrumentos poco recurridos por la población; sin un vínculo real con las autoridades, los ciudadanos optan por organizarse al margen de las instituciones."[122]

La ciudadanía perdió la confianza en las instituciones de participación ciudadana pues las atribuciones y derechos que se les concedían resultaban muy limitados, en pocas palabras, como afirma Máyela Sánchez "la participación ciudadana en el Distrito Federal es un engaño"[123] en el sentido de que los mecanismos instaurados deberían ser para que los ciudadanos decidieran sobre cuestiones políticas de sus comunidades, lo cual no se notó así y la prueba es la siguiente:

> Pese a que el Distrito Federal cuenta con una Ley de Participación Ciudadana, ésta ha servido de poco a los habitantes de la capital para incidir en las decisiones políticas de la metrópoli. Figuras como el plebiscito y la consulta popular –previstas en la ley desde 1999 como mecanismos de participación de los ciudadanos– se han usado sólo seis veces en 11 años; siempre por iniciativa de las autoridades. Mientras, los comités de vecinos no se han renovado en más de una década.[124]

---

[122] Sánchez, Máyela. "Participación ciudadana en el DF, un engaño." En ***Contralínea. Periodismo de investigación***. N° 179, 25 de abril del 2010, en línea: http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/04/25/participacion-ciudadana-del-df-un-engano/.
[123] Ídem.
[124] Ibídem.

Lo anterior muestra en gran medida la falta de interés de los ciudadanos en participar en los asuntos públicos mediante los mecanismos establecidos por la Ley de Participación Ciudadana. Es un dato alarmante que los comités vecinales no se hayan renovado en una década, lo cual también muestra el atraso democrático que se vive en la capital; sin duda es una crisis institucional pues más del 70% de los comités ciudadanos instaurados para realizar evaluaciones sobre su comunidad y representar a los ciudadanos ante la autoridad han dejado de ejercer sus funciones, se encuentran parados y sin actividad.

Las propias autoridades reconocen que estos órganos de representación resultaron ineficaces y que desde el principio estuvieron mal diseñados:

> La diputada local Lizbeth Eugenia Rosas Montero, ex presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, acepta el fracaso de estos comités y sostiene que "varios elementos" en la ley "incentivaron" su falla.[125]

Estos comités de representación ciudadana desde sus inicios dejaban notar que no eran una buena forma para promover que los ciudadanos pudiera participar, pues no se dieron las condiciones necesarias y mucho menos generaron la confianza entre los vecinos para su integración, por lo que nunca

[125] Ibídem.

fueron renovados pero tampoco se eliminaron de la ley a pesar del rechazo social que presentaban.

En lo referente a los mecanismos de consulta ciudadana y plebiscito que desde 1999 que fueron implementados hasta el 2010 solo se han realizado siete, tomando como referencia que la primera consulta popular se realizó en el año 2001 en la gestión de López Obrador sobre el horario de verano, mismo que contó con una escasa participación por parte de la ciudadanía y solo asistieron el 10% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral a las urnas. Igualmente cabe mencionar que el primer plebiscito se realizó en el siguiente año para someter a consideración de los ciudadanos del Distrito Federal la construcción de los segundos pisos en periférico y viaducto; éste ejercicio obtuvo al igual que la consulta ciudadana una participación baja ya que sólo participó el 30% de los ciudadanos que integran el padrón electoral. En este sentido se resalta que la mayoría de estas consultas se realizaron en el mismo periodo de gobierno, sin embargo las opciones de la ciudadanía se acotaron solamente en establecer si aceptaban o no las decisiones del gobierno.

Los ciudadanos capitalinos no sentían confianza hacia los mecanismos de democracia establecidos por la Ley de Participación Ciudadana de 1998, por lo que los avances en esta materia fueron muy pocos y resumidos en las

instituciones locales, pues la comunicación entre gobierno y gobernados era muy deficiente.

CONCLUSIONES

En este trabajo se demuestra que las bases que el gobierno del Distrito Federal tenía para instaurar una Ley de Participación Ciudadana en 1995 se manifestaron principalmente en la falta de participación autentica por parte de la ciudadanía, puesto que los medios que los ciudadanos asumían en ese entonces para participar en las decisiones de la esfera política se concentraron en mecanismos de consulta y falsa participación que sólo servían como instrumento de legitimación del partido dominante, por lo que los problemas que la ciudadanía presentaba no eran tomados en cuenta; por otra parte, la opinión ciudadana no se consideraba de gran peso hacia el gobierno local, mismo que era impuesto por designio del presidente de la República.

La primera ley creada 1995 generó en la Ciudad de México un ambiente de participación más amplio entre los ciudadanos, ya que la democracia se inició a nivel local y se creó un órgano de representación: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, además de una identidad político-jurídica para la capital mexicana; sin embargo no fue suficiente, por lo que se realizó una reforma a dicha ley en 1997, la nueva ley de participación ciudadana

pretendía generar un cambio en la ciudadanía capitalina al instaurar nuevas formas de participación y representación vecinal.

La Ley de Participación Ciudadana de 1997 pretendía hacer un despliegue hacia una participación más sólida, que contara con una plataforma significativa de legitimidad que a su vez fuera traducida en democracia, lo cual no se logró pues no tuvo la eficiencia necesaria ni la aceptación requerida por parte de los ciudadanos.

Para instaurar mejor la participación entre los ciudadanos del Distrito Federal los mecanismos que se implementaron como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y los mecanismos de representación instituidos en los comités vecinales, no ejercieron gran influencia en la ciudadanía de la capital puesto que no reflejaron ningún cambio. En cuanto a los primeros (el plebiscito y referéndum), en resumidas cuentas se enmarcaron como medios de consulta para los ciudadanos acotados en responder un "sí" o un "no" y sólo en las cuestiones que las autoridades consideraran pertinentes, es decir, no todos los asuntos se sometían a la consulta de los ciudadanos del Distrito Federal. Respecto a la iniciativa popular, se producía el mismo aspecto: era restrictiva y sólo se atendían las demandas que se consideraban favorables ante la Asamblea Legislativa, por lo

que los ciudadanos organizaron movilizaciones; ya que los recursos otorgados por la autoridad local en realidad no funcionaban como era debido.

Por otra parte, los avances que se generaron en la democracia fueron meramente formales e institucionales porque en cuestiones de participación ciudadana no se generaron muchos; el más notable avance democrático se presenta en la instauración de elecciones locales, mismas que a su vez marcan la transición política capitalina.

Sobre los comités vecinales como órganos de representación, se destaca que no tuvieron el éxito ni la aceptación de la ciudadanía que se esperaba, en este sentido es día que no han logrado ser renovados.

El sueño de la participación ciudadana sería llegar a un gobierno local con autonomía y al mismo tiempo generar una ley que permitiera a los ciudadanos, mediante mecanismos de democracia directa, ejercer con plenitud los derechos políticos que le son conferidos y simultáneamente que el Distrito Federal contara con un gobierno democrático legitimado por la ciudadanía a través de su participación.

El primer gobierno elegido por los ciudadanos en la Ciudad de México contó con una plataforma de legitimidad por ser el primer Jefe de Gobierno que se elegía por voluntad popular, sin embargo, respecto a la participación ciudadana no se obtuvo lo esperado pues ésta se vio afectada principalmente

por la ineficiente construcción de cultura política democrática que se manifestaba en el Distrito Federal a causa de la poca credibilidad que las instituciones representaban para la sociedad capitalina.

Para disminuir la falta de institucionalización democrática local se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal, que de algún modo se encargaría de cambiar la percepción que los ciudadanos capitalinos acumularon durante varias décadas hacia las instituciones federales; el nuevo órgano además se encargaría de dar fe de las elecciones que se llevaran a cabo en la ciudad, además de estimular a los ciudadanos a participar en las decisiones públicas.

En medida de lo señalado, se establece que el despliegue de una segunda Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal en 1998, sí propició un avance significativo en la democracia y la participación puesto que se crearon las instancias correspondientes: el IEDF y la Asamblea Legislativa; aunque los mecanismos de participación instaurados por la ley no fueron los adecuados, y por lo tanto no lograron que los ciudadanos se interesaran más por asuntos públicos, además de que la confianza en la política por parte de la ciudanía se encontraba muy deteriorada.

Por otra parte los mecanismos de democracia directa implementados en el nuevo modelo de participación ciudadana institucionalizada, no lograron erradicar las formas de participación corporativistas y clientelares que

sustentaron la legitimidad priista durante varias décadas en la Ciudad de México, lo cual limitó severamente los alcances de la acción ciudadana al instaurar una estructura de representación vecinal excluyente.

Asimismo los ciudadanos comenzaron a concebir la participación ciudadana como una imagen de beneficios basados en servicios para su comunidad y bienestar propio, creando una complicidad estructural por parte de los sectores sociales que prescribieron una construcción pasiva en torno al quehacer político, delegaron la responsabilidad al gobierno y de las decisiones públicas, bajo el ideal de que para obtener solución a los problemas es necesario estar cerca de quien ostenta el poder.

En base a este nuevo marco político se crearon instrumentos de control político que permitía a su vez una interrelación entre autoridades y amplios grupos organizados de la Ciudad de México. Dadas las circunstancias la legitimidad pasó a segundo plano, ya que muchos ciudadanos capitalinos otorgan su voto al PRD mientras sigan obteniendo beneficios por parte suya; la cuestión principal es que la comunicación entre gobierno y gobernados, ha establecido una cultura de participación por conveniencia, es decir clientelar, prueba de ello es que el partido de oposición aún permanece frente al gobierno del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón Olguín, Víctor. "Leyes de participación ciudadana en México". Judit Bokser. *Democracia y Participación ciudadana.* México: Sinergia, 2002. Päg. 103-145.

Álvarez Enríquez, Lucía. "Participación ciudadana y construcción de la ciudadanía en México". En John M. Ackerman. *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal.* México: IEDF: Colección Sinergia, 2006. Pág. 51-86.

Arditi, Benjamín. "La política después de la política". En Silvia Bolos. *Los actores sociales y la política. México.* Universidad Iberoamericana, 1995.Pág. 30-73.

Aristóteles. *Ética nicomaquea y la política.* 22ª Edición. México: Porrúa, 2010.

Artellano, David y Liliana Rivera. *Gobiernos locales, innovaciones y perspectivas en la gestión social.* México: CIDE, 1997.

Aziz Nassif, Alberto y Alicia Ziccardi. Segundo congreso: "El Gobierno de la Ciudad Capital". Coloquio, mesas de trabajo. Red de investigadores de gobiernos locales mexicanos A, C. México: IGLOM, 2001.

Bealey, Frank. *Diccionario de ciencia política.* Madrid, España: Istmo, 2003.

Bidart Campos, Germán. *Manual de Historia Política.* Buenos Aires: Ediar, 1997.

Bobbio, Norberto. *Diccionario de ciencia política.*

—. *El futuro de la democracia.* Barcelona: Plaza y Janés, 1985.

—. *Estado, Gobierno y sociedad. México.* FCE, 1996, 4ª reimpresión.

—. *Liberalismo y democracia.* México: FCE, 1996.

Canto, Manuel. "Las políticas Públicas participativas, las organizaciones de base y la constitución de espacios públicos de concertación local". 2003. Disponible en línea: www.participacionciudadana.cl.

Celorio, Gema y Alicia López. *Diccionario de educación para el desarrollo.* Bilbao: Hegoa, 2007.

Cortés, Moisés Frutos. Tesis de maestría: *La participación del movimiento urbano popular en el proceso del cambio político en el DF.* México: FLACSO, 2002.

Emmerich, Gustavo Ernesto. "Democracia, ciudadanía y transparencia". Democracia y transparencia. México: IEDF, colección sinergia, 2005. 18.

Etimología de la lengua española en línea: http://etimologia.wordpress.com/ category/latin/page/4/

Espinoza, Mario. "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico". **Andamios. Revista de investigación social.** N° 4, 2004 Pág. 9-50.

Flores, Julia. *Participación ciudadana y comités vecinales en el DF*. México: IIS: UNAM, 2002.

García Ramírez, Sergio. "Participación ciudadana, ensayo de sistematización constitucional". En María Elena Vázquez Nava. *Participación ciudadana y control social. México*. Porrúa, 1994.

Habermas, Jürgen. "CIUDADANIA E IDENTIDAD NACIONAL: reflexiones sobre el futuro europeo". Texto de una conferencia impartida el Instituto de Filosofía del CSIC (Madrid). Traducida por Francisco Colom González. Trotta, Madrid: 1998. Pág. 619-643.

INEGI. 22 de marzo de 2012 <www.inegi.org.mx/>.

Larrosa Haro, Manuel. "Elecciones, ciudadanía e institución electoral en el Distrito Federal (1988-2006)". En Jonh M. Ackerman. Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal. México: IEDF: Colección Sinergia, 2006.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 1995.

Ley de participación ciudadana en el Distrito Federal. 21 de Diciembre de 1998. En línea: http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/participacion_ciudadana/ ParticipCiudadaEstadoMexico.pdf.

Lombrera, Roció, y Milagros Cabrera. *Rediseño institucional de la participación y concentración ciudadana. Base teórica, conceptual y metodológica*. México: COPEVI.

Luján Ponce, Noemí. "Participación ciudadana en el Distrito federal: un balance histórico de los comites vecinales". En **Veredas**.

Martínez Assad, Carlos. "La participación ciudadana". En Alicia Ziccardi (Coor). Participación ciudadana y políticas locales del ámbito local. México: ISS: UNAM, COMESCO e INDESOL, 2004. Pág. 135-144.

Marván Laborde, Ignacio. "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano". **Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional**. N° 4 (2011): Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Disponible en línea: http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/presenta/.

Medallo, H. Roberto. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*. México: Plaza y Valdez, 2001.

Menanut, Gerardo Pereira. "Ciudadanía romana clásica vs ciudadanía europea". *HAOL 5*. 2005.

Merino, Mauricio. "Participación ciudadana en la democracia". **Cuadernos de divulgación de cultura democrática**. N° 4. México: IFE. 1997.

Nava Vázquez, María Elena. *Participación ciudadana y control social*. México: Porrúa, 1994.

Ocaña, Juan Carlos. HistoriasigloXX.org. 2004. 1 de XI de 2012. Disponible en línea: http://www.historiasiglo20.org/europa/ciudadeuropea.htm.

Parisse, Agustin Oracio. "La ciudadanía como construcción histórico-social y sus transformaciones en la argentina contemporánea". **Nómadas, revista crítica de las ciencias sociales y jurídicas** (2010).

Peschard, Jacqueline. *La cultura política democrática*. MÉXICO: IFE, 2001.

Pineyro Nelzon, Carlos. *Ilusión Democrática: los espejismos de la ley de participación ciudadana en México*. En línea: http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-354.html.

Ponte Durand, Víctor Manuel. "Cultura cívica y participación ciudadana". SEGOB. En *cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*. México: IEPSA, 2007. Pág. 155-190.

Real Academia Española.

Renan, Ernest. "¿Qué es una nación?". Conferencia dictada en la Sorbona. París. Disponible en: www.paginasprodigy.com/savarino/renan.pdf.

Sánchez, Máyela. "Participación ciudadana en el DF, un engaño". **Contralinea. Periodismo de investigación**. N° 179, 25 de abril del 2010. Disponible en línea: http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/04/25/participacion-ciudadana-del-df-un-engano/.

Sánchez Mejorada, María C. "La participación ciudadana en el Distrito federal. Reflexiones sobre las leyes y las elecciones vecinales". El Cotidiano. UAM-A, enero-febrero de 2000. Pág. 80-91.

Sartoti, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Nueva imagen, 2000.

—. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. México: Alianza, 1989.

Thede, Nancy. "Los desafíos de la construcción de una cultura democrática en un mundo globalizado". En Judit Bokser. *Democracia y formación ciudadana*. México: IEDF: colección Sinergia, 2002. 53-70.

Zermeño, Sergio. "La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2013)". En Alicia Ziccardi (Coord). *Participación ciudadana y políticas locales en el ámbito local*. México: ISS. UNAM, COMESCO e INDESOL, 2004. Pág. 145-165.

Ziccardi, Alicia. Foro: "Los retos de una reforma política del Distrito Federal: índice de capitalidad y desarrollo metropolitano". En *Reforma política del gobierno del D.F. gobernanza democrática y participación ciudadana.* México: PUEC-UNAM, 1995

Ziccardi, Alicia. Gobernabilidad y participación ciudadana en la capital. México. Instituto de investigaciones sociales UNAM: Porrúa, 1998.

—. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la capital*. México. Instituto de investigaciones sociales UNAM: Porrúa, 1998.

—. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 2004.

Ziccardi, Alicia y Rolando Cordera. *Las políticas sociales en México en el fin del milenio, descentralización, diseño y gestión.* México: Porrúa, 2000.